



Propuestas integradas de políticas activas de bienestar y empleo

España

[El contexto nacional](#)

[Políticas de activación para los usuarios de rentas mínimas](#)

[La coordinación](#)

[Estudio de casos](#)

[Conclusiones y recomendaciones](#)

[Bibliografía](#)

[Siglas más utilizadas en el informe](#)

[Anexos](#)

L. Gavira, Universidad de Sevilla y F. Gonzalez, GEISE S.L.

El presente informe está disponible únicamente en versión electrónica y no ha sido sometido al habitual procedimiento de revisión editorial de la Fundación.

Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Ireland. - Tel: (+353 1) 204 31 00 - Fax: 282 42 09 / 282 64 56
e-mail: postmaster@eurofound.eu.int - website: www.eurofound.eu.int

CAPITULO 1: EL CONTEXTO NACIONAL

Introducción.

El objetivo principal del proyecto 0194 “Propuestas integradas de las políticas activas de bienestar y empleo” es identificar mecanismos eficaces de coordinación entre las políticas activas de bienestar y empleo que se aplican a los colectivos receptores de rentas mínimas. A la hora de abordar el estudio del caso español, resulta necesario realizar una serie de matizaciones y puntualizaciones iniciales sobre los distintos conceptos mencionados.

En primer lugar, el **contexto socioeconómico, político** y el **marco legislativo** español en este sentido es enormemente complejo, debido a la heterogeneidad territorial de España, en la que se dan regiones con niveles de diversificación y especialización productiva muy diferentes. La crisis del empleo industrial de los años setenta coincide en España con el comienzo de la etapa democrática. Una nueva Constitución democrática que reconoce la diversidad territorial y propicia un modelo de “Estado de las Autonomías” en el que las vías de acceso se juegan en un delicado terreno político, sirve de telón de fondo a los procesos de cambios de la política económica y de empleo que propician, de un lado, la entrada en la Comunidad Europea y la adscripción a las políticas de cohesión social y empleo que desde los distintos Tratados y Acuerdos políticos de la actual Unión Europea se van desarrollando, y, de otro lado, la construcción del “diálogo social” y “el diálogo civil”, en una peculiar versión estatal y autonómica, con diferentes grados de desarrollo de medidas de política social y de empleo, cuantitativa y cualitativamente distintas.

La situación de tránsito actual en cuanto a la plasmación de los resultados concretos del modelo de políticas de cohesión social y empleo en el marco del Estado de las Autonomías del que disfrutaban las 17 regiones españolas legalmente catalogadas como Comunidades Autónomas (CCAA), que les permite legislar y gestionar políticas con grados de transferencias políticas diferentes y las polémicas que a la luz de la opinión pública se han venido desarrollando, tanto en cuanto a los modelos de financiación autonómica como por las iniciativas tomadas por parte de algunos gobiernos autonómicos en temas como las pensiones no contributivas u otras, actualmente hacen especialmente difícil realizar un análisis y aventurar conclusiones válidas para el conjunto del Estado español. A ello se suma la falta de un marco estatal de referencia que sirva de soporte a un sistema de rentas mínimas, lo que ha llevado a una diversificación de la cuantía, las condiciones de acceso y la naturaleza del vínculo entre renta mínima e inserción. Las posibilidades regionales oscilan desde aquellas regiones que consideran un derecho tanto la renta como la inserción, hasta las que plantean propuestas más autoritarias, considerando la inserción como condición de acceso a la renta mínima.

Esta diversidad y complejidad del modelo español, con sus ventajas e inconvenientes, tanto para su aplicación como para su análisis, tiene, sin embargo, un interesante paralelismo con respecto a la situación europea (Gobierno central español versus distintas regiones autónomas e Instituciones centrales europeas versus distintos países miembros) en cuanto al debate sobre la igualdad de oportunidades en los diferentes territorios de la Unión Europea y el significado que este tipo de protección social alcanza para la cohesión social. Así en este informe se ha optado por plantear un nivel estatal general de análisis y un nivel autonómico que permita profundizar en algunas de las diferencias territoriales más significativas en cuanto a los objetivos del mismo. Para ello se han seleccionado **tres comunidades autónomas**

(Andalucía, Cataluña y Navarra) que son cualitativamente significativas de las situaciones regionales de España, sobre las que se realiza un análisis más pormenorizado.

El colectivo analizado no se limita a las personas que son receptoras de programas de rentas mínimas, debido a la escasa repercusión cuantitativa de la renta mínima en relación a las situaciones de exclusión y la existencia de sistemas asistenciales que pueden estar cubriendo más o menos los objetivos de la renta mínima. Por consiguiente, este informe se refiere al **sector de población que estando en edad de trabajar, tiene recursos insuficientes o necesidad debido a su relación con el trabajo (trabajo informal, ocasional, mal pagado, etc.) y/o debido a su relación con otras esferas de lo social (familias con múltiples problemáticas, escasa cualificación, fracaso escolar, tener que asumir cargas familiares sin tener ayuda suficiente, etc.), bien porque se encuentran en situación de riesgo de exclusión social, cumplan o no los requisitos formales (distintos en cada región española) para acceder a programas de rentas mínimas y estén o no realmente incluidos en alguno de estos programas de rentas mínimas.**

Este universo de referencia trata de aunar la precariedad que genera riesgo de exclusión, la exclusión que genera riesgo de marginación y la propia marginación derivada de la falta de acceso al trabajo en sus múltiples formas (informal, empleo a tiempo parcial, subempleo, trabajo subpagado, autoempleo...) y que va más allá del mercado de trabajo, muy reducido en algunas regiones. Sin embargo, dada la centralidad del trabajo para la obtención de renta, la situación respecto al mismo en nuestras sociedades está estrechamente vinculado con la posibilidad de caer en la pobreza en sus diversos tipos (relativa y absoluta), es decir, en la **precariedad, la exclusión y la marginación social** que implica el no acceso o el acceso restringido a los sistemas de protección y bienestar social y a las redes básicas de convivencia.

Muchos de estos aspectos de la precariedad, la exclusión y la marginación social resultan formalmente invisibles a los dispositivos de medición vigentes, debido a la manera en que acceden, se clasifica y jerarquiza a los afectados por estos procesos en los dispositivos estadísticos y de medición al uso, lo que a su vez hipoteca y restringe su potencial acceso a las políticas sociales, como ya en 1995 se ha comprobado en la investigación empírica sobre regiones periféricas europeas, en la que se analizaban las desigualdades implícitas en los dispositivos de medida de empleo y su repercusión en la exclusión en áreas rurales y urbanas (Gavira, 1995).

Por otra parte, es necesario subrayar que en España de forma general y administrativa se denomina **política activa** a cualquier intervención que no se limita a dar una prestación en forma de renta, lo que hace que este sea un aspecto polémico en los círculos especializados en temas de empleo y cohesión social. Pues se incluyen bajo esta denominación muchos programas que no siempre se plantean la inserción laboral o la integración social como objetivo concreto, lo que hace a estas políticas sospechosas de encubrir otros objetivos menos populares políticamente. También ocurre que algunas políticas están a mitad de camino entre políticas activas y políticas asistenciales, aunque formalmente se sitúan como políticas de prestación por desempleo, tal es el caso de las específicamente destinadas a los trabajadores eventuales agrarios de Extremadura y Andalucía, que se ha extendido al resto del Estado para la población rural de zonas desfavorecidas.

Por consiguiente, resulta necesario hacer una revisión de las políticas que afectan a los colectivos definidos como usuarios potenciales de la coordinación para la integración sociolaboral y reflexionar sobre las implicaciones que ello tiene para una definición de la activación orientada a la integración social, laboral y económica, lo que deriva, necesariamente, en el grado de integración política de estos usuarios como ciudadanos. En este ámbito se pretenden analizar las dimensiones del significado de la **activación a través**

del trabajo, de manera que se analizan las implicaciones de estas políticas a nivel de renta, de capacitación técnica (búsqueda de información y formación) y en habilidades sociales (autoconfianza, capacidades para establecer redes, reglas básicas relacionadas con las culturas del trabajo,...) además de las dimensiones políticas, en el sentido de hasta qué punto la activación y la coordinación con otras políticas de bienestar dotan de una mayor capacidad de autonomía en la toma de decisiones respecto a la propia situación de los afectados a nivel personal y a colectivo (toma de decisiones sobre lo político en cuanto a requisito para un cambio de amplio alcance).

El propio concepto de **coordinación entre políticas activas de bienestar y empleo**, debido al complejo modelo institucional español, la diversidad regional y los múltiples agentes implicados en la gestión de estas políticas, debe ser matizado teniendo en cuenta las desiguales posiciones regionales estructurales en cuanto a empleo y renta y el contexto de cultura de la informalización vigentes.

1. Evolución del contexto socioeconómico y político español.

En España como en el resto de Europa se están produciendo como consecuencia de la reestructuración económica una serie de procesos que generan situaciones crecientes de vulnerabilidad y riesgo social de exclusión, haciendo que las condiciones de vida de los ciudadanos se vean seriamente amenazadas en cuanto a la posibilidad de ejercer los derechos de ciudadanía en su dimensión social y política.

Estos procesos adquieren unas características específicas que vienen derivadas del modelo histórico de integración en el sistema económico mundial, que tras el paréntesis de cuarenta años de franquismo se implementa progresivamente y con toda su fuerza sobre un raquítico desarrollo del Estado de Bienestar, que viene fuertemente condicionado, en cuanto a las prácticas institucionales y las políticas de bienestar y empleo tanto por la estructura político-territorial que se deriva de las relaciones de poder que se van configurando desde los años cincuenta, como por la coyuntura política de transición hacia la consolidación democrática que atraviesa el Estado y que dota a la evolución de las políticas sociales de peculiaridades diferenciales con respecto al resto de Europa.

De forma sintética, se pueden distinguir una serie de etapas en el desarrollo de las relaciones laborales que tienen como resultado unas políticas sociales y de empleo caracterizadas por predominar diferentes rasgos y actores:

Una primera etapa de 1977 a 1981 de movilización social, que supone el paso del modelo disciplinar autoritario y proteccionista franquista, a un modelo de relaciones laborales en un marco democratizado dirigido a fortalecer y consolidar un modelo de protección social equiparable al existente en el resto de Europa. En esta etapa tienen un papel importante en el campo de las políticas sociales los ayuntamientos democráticos que son las primeras instituciones en poner en marcha servicios dirigidos a toda la población y orientados a una estrategia de intervención de tipo comunitario. Comienza la construcción del diálogo social a través de la firma de acuerdos de carácter general (Pactos de la Moncloa) que daría lugar al Estatuto de los Trabajadores y a la Ley Básica de Empleo (1980).

Una segunda etapa de 1981 a 1984 de hibridación keynesiano/liberal que es peculiar en el contexto europeo, en cuanto a que por las circunstancias políticas de movilización obrera, los efectos de la crisis del modelo industrial clásico y las viejas aspiraciones de resolver temas estructurales derivados del franquismo, se dan una serie de medidas políticas y rasgos estructurales del mercado de trabajo que marcan de forma diferencial a España. En concreto, a partir del diálogo social que propicia la firma del “Acuerdo Nacional de Empleo” (ANE) se ponen en marcha políticas dirigidas a aumentar la cobertura social de los trabajadores y a

realizar cambios estructurales que se suponen que tendrán incidencia en el mercado de trabajo. Es en esta etapa cuando se inician las políticas de promoción del asociacionismo laboral democrático, que llevaría en algunos territorios a poner en marcha las primeras iniciativas de desarrollo local o de implicar a los ayuntamientos democráticos en la provisión y reparto de trabajo público (mesas locales de empleo, empleo comunitario) o bien a políticas como las derivadas de la Reforma Agraria en Andalucía, dirigidas a aumentar la ocupación a través de intensificar productividad y a crear nuevos puestos de trabajo a través del cooperativismo agrario. El problema es que al no existir en el terreno de las políticas sociales un marco nítido de competencias y de financiación, la expansión de la asistencia social que se lleva a cabo resulta enormemente heterogénea y novedosa en su oferta.

La tercera etapa de 1984 a 1992 se caracteriza por una progresiva segmentación y división del mercado de trabajo y de las políticas sociales a través de la puesta en marcha de las políticas de flexibilización de la contratación y endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones por desempleo, en el marco político que propicia la entrada en la Comunidad Económica Europea, la firma del Acuerdo Económico y Social (AES), la modificación de la Ley Básica de Empleo y del Estatuto de los Trabajadores que lleva a asumir una política de corte más neoliberal. Tanto en cuanto a las directrices políticas respecto a abaratar los costes de trabajo, como en cuanto a los dictados de la Política Agraria Común, que progresivamente irá desplazando a la Reforma Agraria. A nivel de diálogo social a partir de 1985 se inician acuerdos de carácter parcial sobre temas específicos (pensiones o derechos laborales de los funcionarios). Se dan los primeros pasos en la descentralización de la gestión de las políticas de desarrollo y de promoción de empleo en las que empieza a consolidar un mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales.

Tanto es así que a partir de 1985 en las diferentes Comunidades Autónomas comienza a darse un interés por regular los servicios sociales municipales, convirtiéndolos en los servicios de base de un nuevo sistema de protección que se trasladará al marco legal autonómico. Por ejemplo, en el caso de Andalucía, en 1988 se pone en marcha la ley de Servicios Sociales. Estas leyes que suponen un avance importante en cuanto a los sistemas de protección, en los aspectos funcionales y organizativos presentan importantes carencias respecto a lo que supone un Sistema Público de Servicios Sociales. De ahí que desde la Administración Central del Estado a partir de 1988 se promueva un Plan Concertado con las Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Servicios Sociales Comunitarios y un Catálogo de Prestaciones Básicas que estos servicios deben garantizar en todo el Estado, pero sin llegar a desarrollar una ley de ámbito estatal. Al amparo de este Plan los Servicios Sociales Comunitarios alcanzaron un amplio crecimiento en extensión y funciones que alcanza a todos los municipios y a las Diputaciones Provinciales.

En el terreno de las políticas de formación y empleo se establece el primer Plan Nacional de Inserción y Formación Profesional (FIP), apareciendo las primeras fórmulas de políticas activas de empleo estatales que tratan de vincular la formación con experienciación y la inserción laboral para jóvenes (Escuelas taller y casas de oficio). A nivel autonómico y local se desarrollan las primeras iniciativas locales de empleo que suponen estrategias de apoyo a la creación del autoempleo y diferentes formas de trabajo público para los desempleados con más dificultades en el empleo, a través de acuerdos entre INEM - Administraciones Públicas, trabajos de colaboración social y un Plan de Empleo Rural para Andalucía y Extremadura. Se requiere por primera vez la condición de ser buscador activo de empleo para tener acceso a las políticas de prestaciones y fomento de empleo.

En este periodo también tendría lugar la culminación de los debates en torno al sistema público de prestaciones no contributivas en el marco del Sistema Nacional de la Seguridad Social a partir de una ley que en 1990 marcaría las pautas más comprehensivas de protección

social no contributiva. Pero en ella no se contemplaba la experiencia habida ya en algunos territorios como el País Vasco o Navarra, que habían detectado la necesidad de otras medidas para los problemas de exclusión social cada vez mayores, aunando unos ingresos mínimos a otra serie de actuaciones sociales y de empleo, que con el endurecimiento de la crisis posterior, sería el germen de las diversas rentas mínimas autonómicas.

Una etapa de 1992 a 1997 caracterizada por el endurecimiento de las condiciones de trabajo y de acceso a las políticas sociales marcadas por la individualización, informalización y precarización de las relaciones laborales. La crisis de 1993 y la “Reforma laboral” de 1994, *“la más importante que se ha producido en España desde que se aprobaron la Constitución y el Estatuto de los Trabajadores”* (Salas, 1994) conducen a una enorme flexibilización de la contratación y a la aparición e de agencias privadas de colocación sin ánimo de lucro (1995) y a la legalización de las Empresas de Trabajo Temporal, de un lado. De otro, a un endurecimiento de las condiciones de acceso a las políticas de cobertura del desempleo, que hace que por primera vez desde 1988 se empiece a invertir la tendencia ascendente de cobertura por desempleo y termina empujando a muchos usuarios hacia el asistencialismo, sea vía políticas de cobertura de desempleo (subsidios), o una vez agotadas estas prestaciones, vía políticas sociales de complemento de rentas (se inicia en la mayoría de las CCAA las políticas de rentas básicas), teniendo como telón de fondo, el recorte del gasto público propiciado por las políticas de ajuste.

En el caso de los Servicios Sociales de Base, termina la expansión y se inicia una etapa de conflictos de competencias que afloran con fuerza, dificultándose la coordinación entre administraciones públicas. Se pasa de una situación en la que todas las administraciones hacían de todo, a otra en la que cada administración se repliega para cumplir los compromisos más directos, lo que significaba, en muchos casos, un énfasis mayor en el desarrollo de los Servicios Sociales Especializados y la puesta en marcha de programas para tratar las situaciones de creciente exclusión.

También en esta etapa se comienzan a consolidar los procesos de descentralización de las políticas de empleo y formación, que terminarán con el monopolio del Instituto Nacional de Empleo en la gestión de estas políticas, trasladándose esas competencias a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales o provinciales. Comienza una etapa de descentralización, con acuerdos entre el INEM y entidades locales sin ánimo de lucro, que dará lugar a los “Servicios Integrales de Promoción de Empleo” (SIPE) como estrategia de activación, a partir de la aplicación de políticas basadas en la creación de itinerarios para el empleo y el autoempleo.

Por otra parte, tiene lugar en esta etapa, al socaire de la reforma de los Fondos Estructurales Europeos y las Iniciativas derivadas de los mismos, una progresiva participación de nuevos actores en la gestión de las políticas sociales y de empleo. Lo que vendría a propiciar un nuevo mapa territorial de gestión de las políticas sociales, de empleo y desarrollo que alumbrará una nueva configuración espacial instrumental (Consortios, Mancomunidades y grandes ciudades) siguiendo las directrices de los Fondos Estructurales Europeos en cuanto a población y territorio recomendado para la gestión, concluyendo el periodo con una configuración de la gestión del trabajo absolutamente diferente al de la etapa inicial, caracterizada por una fuerte polarización de las condiciones de trabajo y renta, así como por la desprofesionalización que propicia la estacionalidad y la precarización laboral que afecta tanto a la fuerza de trabajo formada, como a los hijos del fracaso escolar, sin dejar exenta de riesgo a ninguna capa social, (Beck, 1998).

Finalmente desde 1997 se puede hablar de una etapa reactiva, de atomización e intento de formalización del modelo de solidaridad a nivel estatal, que se caracteriza por la

aplicación de políticas que tienden a paliar la enorme precariedad laboral, con una reforma laboral con la que se retoma el dialogo social para temas generales relacionados con la formación, la estabilidad en el empleo y la negociación colectiva. Se ponen en marcha políticas de fomento y estabilidad en el empleo, especialmente a través de la promoción de un nuevo contrato de trabajo estable con un coste de despido inferior a los contratos fijos anteriores y la aprobación de la ley de Seguridad e Higiene en el Trabajo para frenar la alta siniestralidad, derivada del modelo de contratación estacional y precario.

Por otra parte, se establece de forma sistematizada desde el nivel estatal una serie de medidas destinadas a la aplicación de políticas activas de empleo a través de la formación y el asesoramiento para el trabajo, en colaboración con los agentes sociales, las entidades locales y otras organizaciones no gubernamentales. La activación es una pauta en el discurso sobre las políticas sociales y en todos los niveles de las administraciones públicas (workfare), abriéndose un debate sobre como compatibilizar el doble derecho constitucional a la protección de una renta básica y al trabajo.

Se consolidan los procesos de descentralización de las políticas de empleo y formación a las CCAA que, según declaraciones del Ministro, estarán totalmente descentralizadas para el año 2.002. Esto lleva a la necesidad de plantear y armonizar un nuevo Servicio Público de Empleo (SEPE), cuyos principios reguladores se establecen a finales de 1997 a partir del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con la finalidad de garantizar un ordenamiento en los términos constitucionales de unidad del mercado de trabajo, la no discriminación, la libre circulación y la participación adecuada de los órganos gestores y el control y territorialización de las políticas activas. Esta nueva figura requerirá de una modificación en la Ley Básica de Empleo que recoja la nueva configuración territorial del Estado y la estructura del nuevo Servicio Público de Empleo.

También en esta etapa tienen lugar en todo el Estado un desarrollo más amplio de estrategias de lucha contra la exclusión propiciada por las redes derivadas de los programas europeos de lucha contra la pobreza y la iniciativa social: se inician diferentes estrategias a través de planes y programas que tratan de ser integradores de las medidas existentes o que promueven nuevas formas de trabajo protegido, regidos por la filosofía de la activación frente al asistencialismo, teniendo una enorme importancia en el desarrollo de las mismas las Iniciativas Comunitarias. Pero la nueva situación de paro y precariedad, cada vez más invisible en las estadísticas, se hace difícilmente presente en los departamentos de la Administración Autonómica y del Estado, tanto en los que se ocupan del diseño y la gestión del empleo, como los de las políticas sociales de lucha contra la exclusión. Es el sector de las entidades sociales el que con más fuerza se involucra y se organiza en relación a los colectivos excluidos. Ya que a las nuevas formas de desigualdad y pobreza difícilmente visibles a las organizaciones burocráticas, se añaden las consecuencias de la descentralización de las políticas activas de empleo, sociales y de renta mínima, que ante la falta de una legislación con vigencia estatal, lleva a que sean las Comunidades Autónomas las que deban propiciar la información sobre las políticas aplicadas, los usuarios atendidos, las condiciones del trabajo y de la aplicación de criterios de calidad de las políticas. Las restricciones financieras para políticas sociales en las diferentes Comunidades Autónomas, muy dependientes del peso político del responsable del departamento, hacen que la exclusión, salvo en determinadas Autonomías, sea una cuestión de segundo orden, dando prioridad a las estrategias de empleo entendido desde una lógica economicista.

En muchos casos, según ha señalado algún responsable técnico entrevistado, se utiliza la información como moneda de cambio en el juego político, lo que hace difícil el diagnóstico para actuar con medidas compensatorias o llevar a cabo comparaciones de datos con otros

Estados miembros de la UE, pues, la mayoría de las veces, la información con la que se cuenta es parcial.

Pero, sobre todo, esto supone una ruptura del principio de solidaridad intraterritorial del que es garante el Estado según la Constitución, ya que no existen mecanismos legales desarrollados que permitan que las titularidades derivadas de la ciudadanía social sean iguales para los españoles en cualquier territorio que vivan. Se favorece la segmentación y la desigualdad en razón del papel que cada Comunidad Autónoma tiene en la división territorial del trabajo y en el juego político, dependiendo de cuales sean los partidos que gobiernen en las diferentes Administraciones públicas, haciendo recaer sobre los gobiernos autónomos la parte del coste de los dispositivos de cobertura de renta de los más desprotegidos, expulsados del sistema nacional de protección por desempleo, debido a las dificultades de acceso que se han ido imponiendo, lo que va en contra de los derechos de ciudadanía e impone un nuevo desequilibrio estructural: las regiones con más escasez de puestos de trabajo y más paro, que coinciden con tener menos renta, han de asumir con recursos propios el coste que se ahorra el gobierno central en prestaciones, que se financian con las contribuciones sociales del trabajo de todos los españoles. Ante esta situación se ha iniciado un tímido proceso de negociación por conseguir una mayor armonización interterritorial.

2. Panorama nacional de las políticas sociales.

Los procesos que favorecen situaciones de desigualdad.

Previamente a describir la estructura de los servicios y las políticas sociales en España, se considera conveniente presentar de modo sintético cuales han sido los procesos específicos que han favorecido la desigualdad, la exclusión y la marginación social, ya que a veces, el discurso sobre las prácticas en torno a los usuarios, hace que se olvide que los procesos de exclusión y la intervención sobre la misma, no dependen sólo de las políticas sociales y de protección. De ahí también la necesidad de contemplar la coordinación en sentido amplio y analizar hasta qué punto se implican criterios macroeconómicos tal y como se indica en el documento de la presidencia del consejo de la UE “Empleo, reformas económicas y cohesión social para una Europa de innovación y conocimiento” elaborado en Lisboa (2000). A grandes rasgos se pueden señalar los siguientes:

1. **Procesos de desigualdad generados a partir de la posición en la división nacional e internacional del trabajo y de las políticas del bienestar que tienen los territorios en los que viven lo ciudadanos.** Estos están sostenidos sobre un modelo de desarrollo industrial polarizado entre regiones, que históricamente favorece **diferentes grados de control de las políticas** desde los territorios que afectan a los ciudadanos que viven en ellos. El modelo de desarrollo urbano-industrial implementado tiene además como consecuencia que marca positivamente a los ámbitos urbanos y negativamente a los rurales, donde aún existen problemas estructurales por resolver respecto a la propiedad y la gestión del trabajo.
2. Procesos que generan desigualdad y exclusión económica derivados de los resultados de la **reestructuración económica y las políticas de ajuste** tras la globalización que afectan a la gestión del trabajo y de las políticas sociales restringiendo su financiación y las posibilidades de acceso, acentuando las diferencias entre grupos sociales más desfavorecidos y el resto, así como territorialmente.
3. Procesos que generan desigualdad y exclusión social que afectan a la **capacidad de participar en el tejido sociocultural y económico** como resultado de cambios en las

pautas de la estructura del grupo doméstico, incidiendo fundamentalmente en las mujeres solas con cargas familiares, en hombres solos, en grupos en los que se da una multiproblematización acumulada generacionalmente, o bien, en modelos de exclusión relacionados con la etnia o las circunstancias de vida, como haber sido reclusos en prisiones o centros de custodia de menores.

4. Procesos que generan segregación y/o marginación social por diferentes causas relacionadas con la **inadaptación, desconocimiento y/o rechazo de las normas** por procesos de degeneración debidos a problemas de salud mental, soledad, chabolismo, las toxicodependencias,... que derivan en cronificación y dependencia social.

De acuerdo con estos procesos existe un marco normativo e institucional que trata de diferenciar las políticas sociales de aquellas otras derivadas de derechos adquiridos a través del trabajo. La estructura resultante deriva más de la progresiva adaptación de la separación tradicional de estas esferas institucionales (trabajo y bienestar social) a los cambios que desde las recomendaciones y directivas europeas se van haciendo, que de una apuesta política en torno a las necesidades o intereses de los grupos afectados por ellas. Esto hace que existan solapamientos en las intervenciones e incluso, a veces, rivalidad en cuanto a la asignación presupuestaria para la gestión entre distintos departamentos de un mismo gobierno. Aunque, en algunas regulaciones de políticas de empleo y políticas sociales, existe una franja de hibridación y ambigüedad que les resta eficacia, llevando a que se planteen estas políticas, formalmente, en razón de unos objetivos sociales, a menudo señalados como de activación, y cumplan una función diferente, perversa incluso, como ocurre con el sistemas de medidas asociadas al régimen especial agrario para los trabajadores eventuales.

La propia naturaleza del trabajo con dimensiones emocionales, sociales, económicas y políticas y sus repercusiones en la exclusión que en nuestras sociedades tiene la falta o la precarización del mismo, hace que en su gestión se requiera de dispositivos y políticas adaptadas a esta complejidad. Es aquí precisamente donde adquieren significado las prácticas de coordinación, especialmente, en el caso de los ciudadanos que en edad de trabajar están sufriendo la precarización, la exclusión y sus consecuencias en términos de pobreza. Por tanto, éste es **un primer reto para la coordinación, tratar de conseguir una mayor nitidez en la delimitación de las competencias y de actuaciones institucionales, propiciando espacios que doten de flexibilidad para reajustar las rigideces que puedan derivarse**, lo que no siempre significa separar las esferas de acción en la gestión concreta de la practica política en sus diferentes niveles, lo que puede no ser posible y/o pertinente.

Normativa reguladora, tipología y marco competencial de las prestaciones sociales en España.

Desde la perspectiva legislativa que otorga la titularidad de derechos sociales, es en la Constitución española donde se establece en los artículos 41, 139.1 y 149.1.1 la garantía de un *“régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos y la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad”* así como *“los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”* y *“la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*.

- Segmentación normativa e institucional de la cobertura social en España.

En el panorama español el universo de las prestaciones sociales que a nivel europeo se encuentra integrado en el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS) es enormemente complejo, pues a la diversidad de agentes y administraciones involucrados, se añade que para entender el significado que tienen estas prestaciones para la

población en edad de trabajar, a veces, hay que contemplar también las que se dan para la vejez, en la medida en que muchas de estas prestaciones se conceden en razón de volumen de rentas del grupo doméstico y que las propias estrategias del grupo doméstico ante el trabajo y las políticas activas de empleo vienen condicionadas en gran medida, por el volumen de rentas que consiguen entre todos sus miembros. De ahí que en los nuevos planes de lucha contra la exclusión el grupo doméstico sea un referente central, sin perjuicio de la dimensión individual. No hay que olvidar que en España, el envejecimiento general de la población, medido en porcentaje de personas de edad en relación al conjunto de habitantes, se encuentra agravado al considerar **la tasa de dependencia efectiva, variable en la que ocupa la peor posición de la Unión Europea**, debido a dos factores: la persistencia de una elevada tasa de desempleo y un elevado volumen de inactivos, fuertemente influido por las todavía comparativamente bajas tasas de actividad de las mujeres (CES, 2000).

El sistema de prestaciones sociales español se corresponde con las **áreas de protección según SEEPROS** de: enfermedad-atención sanitaria, invalidez, vejez, supervivencia, familia-hijos, desempleo, vivienda y exclusión social no clasificada en otra parte (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1999). Este amplio abanico de áreas funcionales se regula a través de dispositivos legales e institucionales diversos, derivando en un modelo de enorme complejidad, pocas veces suficientemente coordinado: la Ley General de la Seguridad Social que incluye las prestaciones sociales de los diferentes regímenes de trabajo, la Ley Básica de Empleo que regula la gestión de las prestaciones respecto al empleo y la Ley General de Sanidad, las prestaciones sanitarias. Recientemente se ha aprobado una nueva ley para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras¹. La aprobación de esta ley ha supuesto la modificación de varias reglamentaciones: el Estatuto de los Trabajadores, adaptándolo en lo relativo a los permisos y las excedencias relacionadas con la maternidad, la paternidad y el cuidado de los hijos, la ley de procedimiento laboral y la Ley de Prevención de riesgos Laborales, previendo que en los supuestos de maternidad en que por motivos de salud de madre o el feto se hace necesario un cambio de puesto de trabajo o función, y este cambio no sea posible, se declare a la interesada en situación de riesgo durante el embarazo, que conlleve la suspensión contractual con reserva de puesto de trabajo y una prestación económica de la Seguridad Social; la ley General de la Seguridad Social, creando una prestación de riesgo durante el embarazo, destinado a proteger la salud de la mujer trabajadora y el real Decreto-ley 11/1998 Además de esta base reguladora que aglutina el sistema SEEPROS, hay que considerar en el marco normativo que trata de aspectos de la exclusión, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, LOGSE, que incorpora medidas especiales para mejora de la inserción profesional a través de los dispositivos de apoyo y orientación vocacional y el Programa de Garantía Social, para aquellos alumnos que al finalizar la etapa de educación obligatoria no alcanzan los objetivos marcados por la ley. También se han de considerar los dispositivos que desde la educación de adultos están operando de forma complementaria en las estrategias de integración social.

Para el caso de la vivienda no existe una ley que garantice el derecho a la misma. Institucionalmente el marco que sirve de apoyo a nivel estatal es el Programa que cada año se realiza a partir del Plan de Vivienda 1998-2001. Este contempla actuaciones destinadas a viviendas de nueva construcción, viviendas ya construidas, actuaciones de rehabilitación y medidas para la adquisición de suelo, al igual que los planes anteriores. Las novedades que contiene consisten en una ampliación de las posibilidades de acceso a ayudas para determinados colectivos, un cambio del sistema de financiación, que contiene un mayor

¹ Ley 39/1999 ,de 16 de julio, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

abanico de posibilidades y una mayor flexibilidad para el acceso a las ayudas y subvenciones. Contempla, asimismo, una mayor posibilidad de financiar otro tipo de viviendas calificadas como protegidas en la normativa específica de las Comunidades Autónomas. Finalmente, incluye un sistema de precios máximos, acorde con las distintas situaciones regionales (CES, 2000).

Una vez agotado el programa 1999, comienza su actuación el programa 2000 del Plan de Vivienda del Ministerio de Fomento, que tiene como objetivos la financiación de 118.000 viviendas protegidas de distintas modalidades y de suelo edificable suficiente para 29.000 viviendas. En este ámbito de la política de vivienda hay que destacar que la fuerte expansión inmobiliaria experimentada en los últimos años está dejando fuera del mercado a colectivos vulnerables de la población, y no se están desarrollando viviendas protegidas con la intensidad necesaria para que esos sectores sociales puedan acceder a la misma.

Esto es **especialmente significativo para el caso de las zonas de alta inmigración, que tienen grandes concentraciones de infraviviendas y asentamientos que no reúnen las mínimas condiciones de habitabilidad**, constituyendo un ámbito en el que es necesaria una articulación entre la política de inmigración y la de vivienda. Asimismo necesario es un mayor impulso a la vivienda de alquiler para los jóvenes, que siguen encontrando muchas dificultades para el acceso a la misma. Según el CES (2000), cualquier intervención en materia de vivienda, cara a resolver el problema expuesto, planteará **la necesidad de llevar a cabo una actuación coordinada y concertada** en la que participen el Gobierno Central, las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y los Agentes Sociales.

- *Las tensiones generadas en el proceso de consolidación del Estado de las autonomías afectan al equilibrio y la solidaridad interregional.*

Las rentas mínimas no están contempladas dentro del sistema general de la Seguridad Social y dependen de las diferentes disponibilidades presupuestarias de las Comunidades Autónomas, que generalmente, son gestionadas desde la estructura que sirve de apoyo a los servicios sociales comunitarios, desde donde se planifican y coordinan las medias complementarias a las prestaciones, en caso de que existan. Los servicios sociales son cofinanciados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de créditos específicos asociados al Plan concertado de Servicios y Prestaciones Sociales. Esta peculiaridad del sistema de protección español, ha tenido en su inicio un origen vinculado con la tensión permanente que existe entre Estado central y desarrollo político del Estado de las Autonomías, envuelto a su vez en la atmósfera de la confrontación partidista. Según un informante cualificado, el que la primera Comunidad Autónoma que puso en marcha un sistema de protección de renta mínima siguiendo las directrices de política europea fuera el País Vasco, a través del Decreto 39/1989, de 28 de febrero, gobernado por un partido nacionalista, seguido por otro gobierno liderado por un partido nacionalista también conservador, dio lugar a que el gobierno central, en ese momento gobernado por el Partido Socialista, no considerara pertinente incluir esta medida dentro de la reforma del sistema de asistencia no contributiva, entendiéndose que de esa manera se favorecían los intereses de los partidos nacionalistas. El sistema de pensiones no contributivo de la Seguridad Social es de carácter universal y protege a todos aquellos que no han podido tener acceso a la protección contributiva, bien por no haber cotizado o no haberlo hecho en cuantía suficiente, se encuentran en situación de necesidad y carecen de recursos para atender a la cobertura de sus necesidades; la financiación se cubre por aportaciones del Estado, si bien la gestión está transferida a las Comunidades Autónomas. Para una descripción sintética del sistema de prestaciones sociales vigentes estructuradas según el sistema SEEPROS ver anexo 2.

El proceso de descentralización que está viviendo el Estado español, hace que debido a las competencias políticas desagregadas a nivel local, autonómica o provincial, **aún no se cuente con un sistema de información para en conjunto del Estado con información fiable**, pues la elaboración de estadística por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se ve fuertemente condicionada por la situación de transición política de descentralización que vive España en estos momentos. Por ejemplo, en los “Anuarios de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales” del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, no consta información del País Vasco y Navarra, en muchos casos. Esto lleva a que la información dependa de la buena voluntad de las Comunidades Autónomas para dársela al Estado central y que resulte muy complicado conocer qué está sucediendo realmente en el ámbito de las políticas sociales en España, según han señalado en las entrevistas realizadas tanto técnicos del nivel central como responsables políticos autonómicos. Aquí hay otro **déficit de coordinación normativa y de información para cumplir con los mandatos constitucionales, al que hay que añadir los de comunicación interdepartamental en cada administración.**

Estructura y gestión de las prestaciones desde Servicios Sociales.

La misma Constitución establece las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de Acción Social en el artículo 148.20, constituyendo los respectivos Estatutos de Autonomía el marco jurídico que garantiza los derechos ciudadanos en el ámbito correspondiente a través de la Leyes Autonómicas de Servicios Sociales. Por otra parte, la Ley de Bases del Régimen Local (Ley 7/85) establece que el municipio ejercerá competencias, en los términos legislativos del Estado y de la CCAA, en materia de prestación de Servicios Sociales y de promoción y reinserción social y señala la obligación de los municipios con más de 20.000 habitantes de otorgar la prestación de Servicios Sociales.

- *Deficiente desarrollo del marco normativo de las prestaciones sociales en España para garantizar el mandato constitucional sobre el derecho fundamental a una prestación social suficiente en todo el Estado.*

Sin embargo, sin perjuicio de ello, se establece a través del artículo 141.1.1º que corresponderá al Estado la regulación necesaria que garantice las condiciones de igualdad cuando afecte a derechos fundamentales regulados en el texto constitucional, como el citado anteriormente sobre prestaciones sociales suficientes.

Con la aprobación de las leyes de Servicios Sociales por las Comunidades Autónomas, se establece un **régimen público de Servicios Sociales que pretende garantizar la coordinación** de los recursos e iniciativas de carácter público o de iniciativa social (MTAS, 1997), se contemplan también en estas leyes la cobertura de los transeúntes a través de las condiciones reglamentarias que establecen. Los extranjeros e inmigrantes se acogen a las medidas de los tratados internacionales y a la ley de extranjería que está siendo reformada en julio de 2000. Todo ello está teniendo como resultado un cambio en la composición del gasto de la Seguridad Social referente a los servicios sociales, que vienen a representar año a año el 2 por 100 de los gastos totales, presentando como nueva característica que en buena medida sus dotaciones son transferidas a las Comunidades Autónomas, con clara tendencia a representar cada vez más: 57 por 100 en 1999 y 61 por 100 en 2000, con el correspondiente descenso de los Servicios Sociales prestados por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), organismo estatal que se ocupa de las prestaciones en este capítulo (CES, 2000).

Los grupos objeto de atención que se establecen son: familia, infancia-juventud, personas mayores, mujer, discapacitados, reclusos y exreclusos, toxicómanos, minorías étnicas, transeúntes y marginados sin hogar, inmigrantes, refugiados y apátridas, otros en situación de

necesidad o marginación. Para los servicios sociales comunitarios. Además se establece el grupo de los emigrantes españoles y de los emigrantes españoles retornados, gestionados desde servicios diferentes a los Servicios Sociales Básicos.

- ***El Plan Concertado de Servicios y Prestaciones Sociales Básicas como marco de coordinación de Sistema Público de Servicios Sociales en España: un consenso sujeto anualmente a revisión presupuestaria.***

Con este marco legal, para tratar de ordenar y establecer espacios comunes de Servicios Sociales en todo el Estado, se impulsó en 1988 la firma de Convenios para establecer un marco de cooperación técnica entre el Ministerio ahora de Trabajo y Asuntos Sociales, y las Comunidades Autónomas: **el Plan Concertado de Servicios y Prestaciones Sociales**. En esta línea se han tratado de consensuar una serie de contenidos mínimos y comunes de los Servicios Sociales en todo el territorio español que evite la posible desigualdad de derechos entre ciudadanos. Pero este Plan Concertado no ha sido asumido por las CCAA con régimen económico y fiscal propio, quedando fuera del mismo País Vasco y Navarra.

Los resultados de estos trabajos liderados por la Dirección General de Acción Social, Menor y la Familia del Ministerio y realizados por grupos de técnicos las CCAA de Andalucía, Cataluña, Murcia, Castilla y León, Galicia y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, han sido consensuados por todas las Comunidades Autónomas, salvo las que tienen derechos forales (Navarra y País Vasco). En el documento “Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atención Primaria” (1998), se recogen las distintas experiencias y contenidos de las Prestaciones Básicas en un marco común, lo que ha supuesto un paso en la definición y planificación de los Servicios Sociales en España. En el mismo se establecen una serie de mecanismos, que tratan de ordenar y sistematizar la atención y las prestaciones sociales para preservar estos derechos en el marco de descentralización entre las diferentes administraciones (Central, Autonómica y local) garantizando unos mínimos para toda la población. Dentro del Plan Concertado no están recogidas las prestaciones de rentas mínimas directamente, salvo en lo que afecta a la tramitación.

En el documento sobre el “**Sistema Público de Servicios Sociales**” se recoge cómo en las diferentes leyes autonómicas se concibe el sistema como “el conjunto de servicios y prestaciones que tienen como finalidad la promoción y el desarrollo pleno y libre de la persona dentro de la sociedad, para la obtención de un mayor bienestar y mejora de la calidad de vida, así como la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación social” (MTAS, 2000). “Está integrado por todas las estructuras y servicios públicos de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, gestionados y convenientemente coordinados, sin perjuicio de que se realice bajo la responsabilidad que cada una de estas administraciones tienen encomendadas”.

El Sistema de Servicios Sociales Públicos está vertebrado según dos modalidades en función de las características de las acciones que conllevan, aunque vinculados en el nivel de prestación de los servicios: los **Servicios Sociales Básicos** dirigidos a toda la población, circunscritos territorialmente a nivel local y los **Servicios Sociales Especializados** dirigidos a actores concretos marcados legislativamente, teniendo sus prestaciones y servicios un carácter limitado y delimitado. Estos últimos frecuentemente son sectoriales organizativamente, atendiendo a necesidades concretas de grupos de población y teniendo como fin complementar las acciones de los servicios básicos, prevaleciendo en su localización y planificación criterios de localización y ubicación de las necesidades. Son generalmente comarcales o regionales.

En el anexo 2 (Cuadros A2-4 hasta A2-8) se exponen con detalle los contenidos de **los tipos de prestaciones básicas que conforman el sistema de Atención Primaria de Servicios**

Sociales: 1. Información y orientación; 2. Ayuda a domicilio y otros apoyos a la unidad convivencial; 3. Alojamiento alternativo; 4. Prevención e inserción social. Estas prestaciones se complementan con subvenciones dirigidas a promover actuaciones destinadas al “fomento de la solidaridad y cooperación social”, así como las “Ayudas Económicas Individualizadas” que las administraciones conceden para superar situaciones temporales de emergencia y/o precariedad. Estas prestaciones existen en todas las CCAA y están recogidas prácticamente en todas las Leyes de Servicios Sociales, aunque en algunos casos con denominaciones diferentes (MTSS, 1997).

En el ámbito de las actividades específicas de **“Prevención e inserción social”** se desarrollan las acciones y programas que tienen como eje central a los grupos desfavorecidos o en riesgo de exclusión. Sin que ello implique que estos colectivos no participen del resto de las prestaciones, sobre todo, de las de información y orientación que constituyen la puerta de acceso para los que llegan a los servicios. También es **en el área de la prevención e inserción social en la que se desarrollan las actuaciones que favorecen la coordinación con otros sistemas de protección social** (vivienda, empleo, cultura) para evitar los procesos de expulsión de los mismos. Durante el año 1997, último año para el que se dispone de información estadística publicada, más de la mitad de las actuaciones en esta área (el 51.7%) se han desarrollado en el campo de la promoción social. Las intervenciones dirigidas a la prevención específica de situaciones de marginación social de los grupos de riesgo, sectores específicos de la población y problemáticas sociales existentes en la comunidad de referencia han sido el 18.8%; las dirigidas a facilitar el acceso a los recursos normalizados el 14.8% y las dirigidas a intervenciones en situación de marginación social el 14.2% del total actuaciones del programa de prevención e inserción social en todas las CCAA salvo Navarra y el País Vasco (Ver cuadro A2-9 en el Anexo 2). Este tipo de actuaciones se han realizado en un 86% de casos desde los Centros de Servicios Sociales Públicos, un 8% en centros privados concertados y un 6% de forma mixta. El número total de usuarios ha sido de 1.020.507 (un 3% de la población). Aunque la atención a familias ha supuesto el 23% de los casos y el sector de la tercera edad una cuarta parte del total. El gasto por usuario ha sido de 5.603pts.

Las **“Ayudas económicas para situaciones de emergencia social”** a personas que carecen de recursos para afrontarlas pueden concederse desde cualquier programa de los Centros de Servicios Comunitarios, dependen del Plan Concertado. Este tipo de ayudas se han dado en todas las CCAA participantes en el mismo con la excepción de Castilla-La Mancha y Extremadura. El total de usuarios ha sido de 162.035 personas con un coste medio por perceptor de 29.690pts. Andalucía es la CCAA donde más se han dado estas necesidades, correspondiéndole más de la cuarta parte de estas ayudas. Investigadores como Aguilar, Gaviria y Laparra (1995) señalan que este tipo de ayudas en un Estado Social deberían ir siendo sustituidas por proyectos y planes de intervención de más amplio alcance, entre los que se podrían situar los programas de rentas mínimas, pero la reducción progresiva de recursos para los servicios sociales, especialmente desde los primeros años noventa, hace que esto no suceda.

La vía de financiación del Plan Concertado de Servicios Sociales se establece a través de la colaboración financiera entre Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas mediante la atribución de una aplicación presupuestaria aprobada en los Presupuestos Generales del Estado destinada al “Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales”, siendo aprobados seguidamente en Consejo de

Ministros². Los criterios de distribución del crédito a las CCAA son resultados de una ponderación³.

- ***Intervención integral contra la exclusión como base para la coordinación entre instituciones y actores de diferentes territorios.***

Además del Plan Concertado de Servicios Sociales Básicos, en el esquema estatal de servicios sociales que afectan a la población objeto de este informe, hay dos programas de los que se derivan una serie de créditos destinados a administraciones autonómicas, locales y organizaciones no gubernamentales de toda España también con la excepción de Navarra, País Vasco, en el caso del primero, y además de Canarias, Ceuta, Melilla, en el caso del segundo: **Programa contra la Exclusión Social** y el **Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano**. Desde estos dos programas se apoya económicamente a las entidades sociales y al voluntariado y se desarrollan políticas activas coordinadas con las CCAA, las entidades locales y las ONG, por lo que serán tratados con más amplitud en el capítulo 2. Ambos programas tienen como base la acción integrada sobre grupos o territorios, aportando el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales parte de la financiación para su desarrollo.

En algunas CCAA junto a medidas de descentralización de la atención primaria, se han impulsado “**Planes integrales sobre territorios**” tanto urbanos como rurales sobre las que puede recaer también la ayuda del Ministerio, aunque, a veces, son financiadas por las propias autonomías actuando directamente sobre situaciones de riesgo de exclusión. Estos Planes coordinan y hacen converger las actuaciones de todas las áreas de protección social, los elementos económicos y sociales, así como los sectores públicos y la iniciativa privada. Aunque exceden en su planteamiento el ámbito de los Servicios Sociales pues intervienen redes de protección social y de carácter socio-económico, pero el liderazgo del sistema público de servicios sociales es fundamental para la promoción, la coordinación y el desarrollo (ver anexo 2 cuadro A2-10).

- ***Otras prestaciones específicas gestionadas desde organismos autónomos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.***

Existen también prestaciones básicas individuales para emigrantes en estado de necesidad para emigrantes españoles residentes en el exterior. Los trabajadores fronterizos españoles. Los familiares por consanguinidad o adopción, en primer grado, de los emigrantes españoles de él dependientes. Cuando los solicitantes forman parte de una unidad familiar, la ayuda se reconocerá a un solo miembro de la misma.

Las ayudas son de cuantía variable en función de las causas que generen la solicitud y de la situación económica y familiar de los interesados, no pudiendo superar los 2.000.000 de pesetas en el exterior o las 750.000 pesetas en España.

Además de los emigrantes hay un fondo de recursos derivados del 0,52% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que atiende a diferentes programas y colectivos desde la Secretaría de Acción Social y los organismos autónomos de la misma que se consideran “**Programas prioritarios para la atención de necesidades sociales de interés general**”: Programas para la infancia y la familia, Programas para jóvenes, Programas para mujeres, Programas para personas mayores, Programas para personas con discapacidad, Programas

² Norma sobre Acuerdo de Consejo de Ministro 9482, en BOE de 7 de Marzo del 2000, sobre los programas que gestiona el Ministerio por convenio anual con la cofinanciación de las Comunidades Autónomas

³ Se contempla la población (90%), dispersión (1.5%), grandes urbes (0.7%), población dependiente (2.3%), superficie (5.0%) y la insularidad (0.55%). El índice resultante se modifica con el de pobreza relativa, multiplicado por 33.54%. A la Comunidad de la Rioja (por ser sólo una provincia) se le garantiza una cuantía mínima del 1.5%.

para personas con problemas de drogodependencia, Programas para personas afectadas por el SIDA., Programas para otros colectivos en situación de desigualdad social, Programas para la promoción del voluntariado, Fondo destinado a paliar situaciones de emergencia social. Dentro de estas grandes líneas, se incluyen otra serie de subprogramas que afectan a diferentes ámbitos de necesidades, haciendo coincidir acciones asistenciales económicas (ayuda de emergencia) o sociales con medidas de activación, que afectan a las familias de perceptores de rentas mínimas.

Estos programas se realizan, como ya se ha visto, para los de emergencia social y desigualdad, directamente a través de la Cruz Roja Española y las organizaciones no gubernamentales y entidades sociales de ámbito estatal que cumplan una serie de requisitos establecidos en la normativa vigente. En el capítulo 2 se hace una mayor profundización en los programas de lucha contra la exclusión, la igualdad de oportunidades del pueblo gitano y la emigración temporera.

3. Estructura y prestaciones gestionadas desde los servicios de empleo.

El nuevo marco de descentralización de las políticas de empleo iniciado desde el Estado ha llevado a replantear la estructura de los servicios de empleo en España y el marco competencial de las diferentes políticas, prestaciones y subsidios por desempleo.

Tanto es así que en 1997 se iniciaron una serie de negociaciones desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, para emprender la reforma del organismo gestor de las políticas de empleo. Así se encomienda al Consejo General del Instituto Nacional de Empleo (INEM), participado por los agentes sociales, que se ponga en marcha un nuevo Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE) conforme a lo establecido en la Constitución española respecto al control y coordinación en el proceso de territorialización de las políticas de empleo. El SEPE mantendrá la unidad en todo el territorio nacional y comprenderá según sus ámbitos un servicio central y servicios regionales y locales, cuya gestión corresponderá a las Administraciones Generales del Estado y a las Autonómicas, definiéndose además el papel que corresponde a las Corporaciones Locales. Así el SEPE se configura como el instrumento de las Administraciones Públicas para el desarrollo de los mandatos constitucionales tendentes a conseguir el pleno empleo, la garantía de la formación y readaptación profesionales y la protección en caso de desempleo (MTSS, 1997).

Para ello se necesita una nueva modificación de la Ley Básica de Empleo de 1984 que recoja tanto la nueva configuración del sistema como la estructura del nuevo servicio público de empleo. Así el nuevo servicio debe actuar como ente ordenador y planificador de las políticas de empleo, ejerciendo la competencia de coordinación respecto de los entes territoriales, gestionando además los programas que se le atribuyan y las políticas pasivas de empleo.

Mientras entra en funcionamiento el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), **el Instituto Nacional de Empleo es la entidad encargada de gestionar las prestaciones contributivas y asistenciales derivadas de la situación de desempleo.** La estrategia seguida en el traspaso de competencias ha sido la reserva por parte de la administración central de las prestaciones y la transferencia de las políticas de empleo y formación ocupacional a las Comunidades Autónomas.

Los rasgos de la cobertura por desempleo en España y las Comunidades Autónomas estudiadas.

Los recortes sucesivos y el endurecimiento de las condiciones de acceso que se ha venido dando desde 1992 en el sistema de prestaciones por desempleo en España, unidos al crecimiento del empleo que se ha venido dando en los últimos años (ver capítulo 2), han

incidido en que se produzca una considerable disminución del volumen de beneficiarios de prestaciones desde 1994. Esto supone que, por ejemplo, en 1999 haya 80.000 beneficiarios menos que en 1998 (un 7% menos) y 707.500 beneficiarios menos que en el año 1994 (un 40% menos). (Ver en Anexo 2 el Cuadro A2-3).

El sistema se vertebra en dos grandes grupos de prestaciones económicas: las prestaciones contributivas y las asistenciales (ver anexo 2 para una descripción de los contenidos, las condiciones y la incidencia de las mismas). **Las prestaciones contributivas** corresponden a las personas que han trabajado durante un periodo de tiempo suficiente para generar derecho a una prestación proporcional en cantidad y duración a la actividad laboral desarrollada. Los beneficiarios de este tipo de prestaciones fueron 440.000, siendo el 43% mujeres, descendiendo el número total en un 5% de 1998 a 1999. **Este tipo de prestación se ha reducido un 40% desde el año 1994 al año 1999.**

Las prestaciones no contributivas o subsidios corresponden a personas que no han trabajado lo suficiente para acceder a las prestaciones contributivas, que han agotado las prestaciones contributivas a las que tenían derecho o que han contribuido un mínimo a lo largo de su vida y tienen cargas familiares (ver anexo 2). En total han sido 611.000 las personas en 1999 han recibido un subsidio de desempleo, un 14% menos que el año anterior, **habiéndose reducido en un 50% desde el año 1994.** El 48% de las beneficiarias son mujeres, pero estas cifras se modifican bastante, si se extraen aquellas personas que reciben el subsidio agrícola, quedando un total de 400.000 en este apartado.

Dentro del sistema de prestaciones no contributivas se incluye otro subsistema, **el subsidio específico para los trabajadores eventuales agrarios**, que se aplica exclusivamente en Andalucía y Extremadura por la importancia histórica y cuantitativa, tanto como por las condiciones particulares que este colectivo tiene en estas regiones. El número de beneficiarios de este tipo de subsidio es aproximadamente de 211.000, algo más de una tercera parte del total de los asistenciales. Tanto por sus características como por su funcionalidad, podría decirse que este subsidio agrario constituye la versión rural del programa de renta mínima en el medio rural de las regiones del sur (ver un próximo epígrafe en este mismo capítulo).

- ***Diferentes subsistemas de prestaciones que indican las franjas de precariedad y de exclusión normativa: las mujeres tienen la situación más débil en todos ellos.***

Al aproximarse a la evolución habida de los tres subsistemas de prestaciones por desempleo se observa que los beneficiarios de subsidios agrarios y no agrarios en 1984 partían de cifras parecidas, en torno a los 200.000 beneficiarios (un poco menos los no agrarios), siendo los del contributivo unos 560.000 aproximadamente. El efecto de la reforma laboral hacia la flexibilidad de la contratación de 1984 incide de manera inversa hasta 1987-88 en el sistema asistencial no agrario y contributivo, llegando estos dos subsistemas a partir de esa fecha al máximo de beneficiarios en 1993, para ir descendiendo paulatinamente. En cambio, el subsistema agrario sigue desde 1985 una tendencia creciente para situar su máximo en 1989 e iniciar un descenso hasta 1992, manteniendo prácticamente desde entonces con levísimas oscilaciones.

La reducción del paro entre los años 1994 y 1999, según el CES, se traduce en menos perceptores de ambos tipos de prestaciones. Desde las modificaciones legales de 1993 que afectaron a los requisitos, circunstancias económicas, personales y familiares de los perceptores del subsidio asistenciales, el mayor volumen de descenso corresponda a los perceptores de esta prestación. Aunque a partir de 1998 disminuye el peso de los que acceden a este subsidio asistencial por agotamiento de la prestación contributiva y relativamente aparecen otras causas. Actualmente la causa que se esgrime para el acceso a la prestación

asistencial más frecuente es ser “mayores de 52 años”, aunque sigue siendo muy importante el agotamiento del nivel contributivo.

Puede decirse que **desde 1987, se viene dando un comportamiento muy paralelo de la tendencia que sigue el número de beneficiarios de subsidios y prestaciones no agrarias, mientras que los subsidiados agrícolas parecen ajenos a estas oscilaciones.** Ello hace pensar que los beneficiarios de cada modelo derivan de **mercados de trabajo diferentes y sufren distintos grados de exclusión:** mientras que los que cobran prestaciones generalmente vienen de un mercado de trabajo más estable, sujeto a los cambios que el ciclo económico impone, los que cobran subsidio no agrario están también sujetos a los mismos ciclos, pero en la franja del mercado secundario de la estacionalidad, que no les permite acceder a la prestación contributiva porque no les ofrece la oportunidad, al menos, de cotizar por el tiempo de trabajo necesario para el acceso a la prestación contributiva, o bien, porque han agotado la prestación contributiva y no han encontrado trabajo aún. Operan en condiciones de máxima precariedad, pues cuando agotan este subsidio no tienen alternativa y deben cotizar de nuevo (3 meses en caso de carga familiar ó 6 si no la tiene). El grupo de los subsidiados agrarios, dependiendo de donde vivan, tiene menores posibilidades de trabajo, pero también menos exigencia de cotización para acceder al subsidio (35 días trabajados al año como media, dependiendo de la edad y si tiene cargas familiares), esto les permite conseguir un complemento de renta al trabajo que está menos condicionado por las coyunturas del ciclo económico, de ahí la relativa permanencia del número de beneficiarios. **En caso de no residir en Andalucía o Extremadura, los eventuales agrarios de este Régimen Especial de la Seguridad Social no tienen ningún tipo de cobertura** de prestación por desempleo.

Se observa también el **desigual comportamiento respecto a la cobertura por desempleo de los hombres y mujeres registrados** y considerados como tales por el INEM. Mientras que el 70% de los hombres registrados como parados cobran prestaciones por desempleo, sólo el 39% de las mujeres registradas como paradas cobran prestaciones. Las mujeres son mayoritarias en el subsidio agrario y de las que acceden a los subsistemas de protección no agrario, son mayoría las que cobran subsidio. Es decir, son más excluidas que los hombres, además del trabajo y de la remuneración, de las prestaciones por desempleo.

Todo ello ha llevado a una progresiva **disminución en el gasto por desempleo**, que a pesar de ello supone casi un 2% del PIB español, según el avance de liquidación se estima en 1,33 billones de pesetas, un 3% menos respecto a 1998, pues al reducirse menos el número de beneficiarios de prestaciones contributivas que los de las asistenciales, el gasto que ha habido sin cuota de la Seguridad Social, ha sido de 617.000 millones, lo que supone una reducción del 1,8 frente a los asistenciales, excluido el agrario, que lo han hecho en un 10,1%.

- ***Un modelo de cobertura social por desempleo insuficiente: menos de la mitad de los desempleados reciben prestación y de éstos también menos de la mitad no llegan al salario mínimo.***

Para determinar la proporción de desempleados que quedan protegidos por las prestaciones por desempleo (tasa de cobertura) las estadísticas oficiales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales español establecen un cociente entre el número de personas que perciben prestaciones y el número de las que están registradas como desempleadas en las oficinas del Instituto Nacional de Empleo. Teniendo en cuenta que, por diversos motivos⁴, el número de

⁴ Además de la Orden Ministerial de 11 de marzo de 1985 que establece que el Paro Registrado se corresponde con las demandas de empleo pendientes de satisfacer el último día del mes en la oficinas de empleo del Instituto Nacional de Empleo y los colectivos que quedan fuera, hay otra serie de incidencias que afectan a la inscripción

personas registradas en estas oficinas es muy inferior a los desempleados existentes según la Encuesta de Población Activa, que ofrece datos más fiables –y que esta brecha aún es mayor en el caso de Andalucía y Extremadura, donde existe un importante contingente de trabajadores eventuales agrarios sujetos a paro estacional que no se registran como desempleados– se puede considerar que la tasa de cobertura oficialmente publicada no es un dato que realmente muestre el porcentaje de personas protegidas por las prestaciones de desempleo. A modo de ejemplo, basta señalar que si para el año 1999 en España los desempleados registrados fueron 1.651.600, la Encuesta de Población Activa arrojaba una cifra de 2.562.000 (un 55% más!).

Por ello se ha elaborado el Cuadro A2-2 del Anexo 2, en la que se refleja en valores relativos la población desempleada que cobra prestaciones y la que no las recibe, utilizando como universo de referencia de los desempleados las cifras que ofrece la Encuesta de Población Activa, aunque hay que recordar que a partir del endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones por desempleo, los grupos sociales con más dificultades de acceso al trabajo, debido a la baja cualificación y al incremento de la exigencia de títulos para emplearse, pasan a engrosar en muchos casos las filas de los desanimados, es decir, de los que dicen en la entrevista de la Encuesta de Población Activa no ser “buscador de empleo”, operando en muchos casos en la economía informal o irregular (Prieto, 1994; Gavira, 1999b). Aunque debido al cambio de metodología de la EPA en 1999, estos supuestos parecen que se han retomado en el nuevo cuestionario y pueden estar suavizados en la EPA de este año.

Ello explicaría el descenso que se produce en la tasa de actividad de los hombres en los últimos veinte años, que coincide con que afecta a los de muy baja cualificación. También, las mujeres estaban invisibilizadas, especialmente aquéllas cuya cultura del trabajo no considera empleo el realizado como ayuda familiar, a tiempo parcial en servicios personales o temporariamente. Sólo cuando existe sensibilidad sobre la dimensión cultural del trabajo desde una perspectiva de género o expectativas de obtener alguna contraprestación, lo declaran como actividad en la encuesta (Prieto, 1996; Gavira, 1999b). Pero a pesar de ello la tendencia que siguen las mujeres es de signo contrario a la de los hombres: hay una progresiva incorporación a la actividad formal. Sin embargo, aunque el incremento de mujeres en la actividad en las tres últimas décadas se traduce mayoritariamente en una incorporación al trabajo precario y al paro, esta animación a la formalización de la situación respecto al trabajo tiene mucho que ver con un importante cambio cultural propiciado tanto por las expectativas de obtener protección social a partir del periodo democrático, como por el cambio de actitudes que favorece la implementación de políticas de discriminación positiva de género y, sobre todo, la necesidad de sumar esfuerzos para conseguir una renta que permita la cubrir con dignidad las necesidades del grupo doméstico ante el empeoramiento de las condiciones de trabajo de los hombres cabezas de familia.

En el Cuadro A2-2 se puede observar que en el Estado español sólo un 40% de los parados cobra algún tipo de prestación por desempleo. Esto significa que el 60% de los 2.605.500 desempleados existentes en 1999 en España, es decir **1.563.300 personas paradas, no reciben prestación por desempleo** alguna. Esta prestación es al menos equivalente al salario mínimo sólo para los que cobran prestación contributiva que son menos de la mitad (el 16,9%), el resto son subsidios que suponen el 75% del salario mínimo interprofesional por un escaso número de días al año.

Si se revisan las cifras correspondientes a las tres Comunidades Autónomas estudiadas, se puede comprobar que siendo el porcentaje de los que perciben alguna prestación ligeramente

de usuarios en el registro de paro que se relacionan con la menores expectativas que ofrecen en cuanto a la posibilidad de encontrar empleo. Para más información ver Cebrian, García Serrano, Muro y Toharia (1996).

superior a la media española, los tipos de cobertura existentes son muy distintos: **mientras que en Cataluña y Navarra aproximadamente el 30% de los desempleados son perceptores de la prestación contributiva, en Andalucía este grupo no llega siquiera al 10%**. Esto último se debe, fundamentalmente, a la presencia del subsidio específico para los trabajadores eventuales agrarios, que acoge a más de la mitad de los perceptores de prestaciones por desempleo, aunque, de otra parte, los subsidiados no agrarios son más de una cuarta parte del total de las prestaciones por desempleo.

En relación al grupo diana objeto de este informe, **podría decirse que los tipos de prestación por desempleo podrían constituirse en un indicador de precariedad laboral**, pues el no acceder a la prestación contributiva supone que no se ha tenido la oportunidad de conseguir un año como contratado. Ahora bien, no todos los subsidiados están sujetos al mismo grado de precariedad, depende cuanto se ha tardado en conseguir el mínimo necesario para acceder al subsidio, lo que a su vez viene matizado por las condiciones administrativas de acceso en cuanto a días trabajados según se tengan o no cargas familiares o una determinada edad (ver anexo 2). Entre los beneficiarios de prestaciones asistenciales, tienen bastante peso los mayores de 52 años, casi una cuarta parte (144.000 personas, un 24%), para los que el subsidio es indefinido siempre que hayan cotizado previamente, lo que hay que considerar para utilizar el nivel asistencial de cobertura como índice de precariedad.

Esta reflexión lleva a relativizar bastante la euforia sobre la gestión y la cobertura social del empleo ya que si en España en un año de crecimiento económico como 1999 se estima que existe una cifra media de **2.562.000 desempleados, que por lo tanto son ciudadanos excluidos del trabajo, y que de éstos 1.563.000 están además excluidas de las prestaciones por desempleo y 610.958 en condiciones de precariedad, laboral y de protección social (sólo 144.000, los mayores de 52 años tendrían garantizada una prestación el 75% del salario mínimo hasta la jubilación)**, teniendo en cuenta la fragilidad del empleo respecto a los ciclos económicos, el panorama no es muy alentador. Este volumen cuantitativo de la población sujeta a desempleo y la precariedad, alcanza **un tamaño que hay que considerar cuando se trata de comparar con otros territorios y valorar la incidencia de las políticas que se le aplican**.

Estas cifras medias cuando se desciende a nivel territorial, dependiendo de qué Autonomía se trate, puede alcanzar cantidades aún más impactantes, que tienden a ser cada vez más divergentes (CES, 2000). El caso de Andalucía es significativo de las regiones del sur. Esta región española ocupa el primer puesto en el grado de precariedad laboral y social: 759.200 desempleados (el 29,6% del desempleo español) de los que 415.027 no tienen prestación por desempleo alguna (26,5% del total de España) y 278.859 sufren precariedad laboral y de cobertura social por desempleo (un 45,6%, del total español, lo que hace que casi la mitad de los subsidiados españoles sean andaluces).

En España no se puede olvidar las dimensiones cuantitativas y cualitativas que alcanza el desempleo y su cobertura y su carácter crecientemente regional y femenino, fuertemente vinculado al modelo estructural de articulación económica y normativa, dependiente externamente y poco vertebrado internamente, por lo que cuando se trata de identificar buenas prácticas políticas o de gestión uno de los rasgos fundamentales que se han de considerar es cómo se adecuan a las características específicas de las culturas locales y de género. Pero además, cualquiera de estas medidas de protección siempre debería contemplar también la magnitud del fenómeno, que se suele disolver en las cifras relativas cuando se comparan con otros territorios.

Esto lleva a que **el colectivo, visible a las estadísticas, que potencialmente tiene como último sistema de protección las rentas mínimas de inserción sea enorme, más de un**

millón y medio de personas, pero además, hay que tener presente que existen casi 700.000 más con rentas asistenciales de las que 556.000, están en riesgo de quedar sin ninguna cobertura en algún momento, debido a la falta de seguridad y precariedad del trabajo y de las prestaciones sociales a las que acceden, contando sólo con las redes privadas de solidaridad. Esto supone más de 2 millones de personas “activas”, dejando fuera de estas cifras los grupos con una mayor carga de marginación que por su forma de vida generalmente son invisibles a los sistemas de medición estadística convencionales.

Estas cifras entran en colisión con la opinión generalizada de bonanza económica y de la abundancia de empleo disponible. Esto es así para los hombres y en las ciudades del norte, con la excepción de la Almería⁵, más que para las mujeres y el resto del territorio, apuntando el enorme problema que la desregulación por “sobreflexibilización” laboral está generando: desprofesionalización, malas condiciones de trabajo, propensión creciente hacia la economía sumergida e informal, que favorece las malas condiciones laborales, que están en la base del incremento de accidentes laborales. Ello hace también difícil conseguir mantener a los desempleados en circuitos de activación, debido a la necesidad de “*buscarse la vida día a día*” y la falta de credibilidad que los programas realizados tienen para los usuarios, en cuanto que no suponen salir del circuito de la precariedad, en la mayoría de los casos, y a veces dada su rigideces administrativas, pueden llevar a la pérdida de las redes personales para el empleo, que en mercados muy personalizados como los secundarios son fundamentales para conseguir un volumen de trabajo mínimo.

Esto está haciendo que se generen, desde algunos territorios, flujos de emigración selectivos hacia lugares en los que pueden conseguir salarios más dignos sin la presión a la baja de otros inmigrantes de países terceros o trabajadores irregulares, que están hundiendo la posibilidad de acceso al mercado de trabajo con salarios dignos, pues, a pesar de los Pactos sobre temporeros que se vienen aplicando desde 1997 entre agentes sociales del mundo agrario y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (ver capítulo 2 y 3), celebrados para este sector que está más organizado, hay amplias esfera de actividad fuera de un control administrativo y sindical suficiente, afectando esta precariedad más a los grupos más desfavorecidos socialmente en las regiones en las que la precariedad se ha instalado⁶. Esto explicaría el flujo de trabajadores de las regiones del sur que salen a fuera de España⁷ o los que durante el verano acuden a trabajar en las costas o en las campañas de recolección interior o los que siguen emigrando definitivamente ante la falta de oportunidades de obtener un nivel de renta digno, pues se está dando la paradoja que personas con trabajos precarios sufren pobreza relativa por las condiciones de trabajo del mercado al que acceden (Castillo, 1998; Gavira, 2000).

⁵ Un trabajo de investigación realizado por el Instituto de la Mujer efectuado en noviembre de 1999, señala que el desempleo en España es un problema de mujeres. Los datos del INEM sobre paro registrado en junio del 2000 señalaban que existían 23 de las 52 provincias españolas con tasas de paro inferiores al 4% para los hombres, pero en todas las provincias las tasas de paro de mujeres eran mucho más altas. Diario El País, 23 de Julio de 2000.

⁶ No se cuenta con una estadística fiable de los flujos de migración temporera interior para recolecciones y trabajo en la hostelería o la construcción, pero los trabajos cualitativos realizados en diferentes zonas desfavorecidas apuntan a que estos flujos son más importantes de lo que se suele admitir oficialmente. En ello ha tenido que ver el discurso sobre la desmotivación para la movilidad especial que el sistema de subsidio agrario del sur se dice que favorece, haciendo un uso demagógico sobre el problema de la inmigración.

⁷ Según CC.OO. hay cerca de 50.000 temporeros españoles que durante 1998 han salido fuera de España a diferentes campañas agrícolas. A la vendimia francesa han salido 15.000 durante la campaña de este año 2000.

El Subsidio de los Trabajadores Eventuales agrarios: sistema híbrido de protección social y de rentas para las zonas rurales en Andalucía y Extremadura.

Como ya se ha dicho, este sistema de protección sólo se aplica en áreas rurales de Andalucía y Extremadura, esto es, en todo el territorio de estas regiones salvo las capitales de provincia en sentido amplio. **Los trabajadores eventuales agrarios de otras regiones españolas como País Valenciano, Murcia, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Canarias o Aragón, que han sido incluidos dentro de los Planes Especiales de Fomento del Empleo Agrario, sin embargo, no cuentan con ningún tipo de protección social por desempleo.** Lo más sorprendente es que en España no existe para este grupo social de trabajadores eventuales agrarios la posibilidad de defender sus intereses y participar en las elecciones sindicales pues por definición no están acogidos a ningún centro de trabajo, por lo que la ley sindical, elaborada por los grandes sindicatos de clase en un momento en el que la referencia de la relación laboral era el trabajo estable industrial y centralizado, se olvidó de la masa de eventuales agrarios que, contra las predicciones desarrollistas de los sesenta, crece también en otras regiones, además de las latifundistas tradicionales, lo que en la actualidad está dando más de un problema en las elecciones sindicales.

- *Un sistema de protección nacido de la movilización de los excluidos del desarrollo industrial que desmoviliza.*

Los “jornaleros” (trabajadores eventuales agrarios) del sur han sido históricamente uno de los grupos reivindicativos que más movilizaciones han realizado para conseguir mejorar sus condiciones de vida, pues secularmente han estado sujetos a una enorme estacionalidad, precariedad y desempleo, debido al régimen de gran propiedad agraria con asalariados que ha caracterizado a las regiones del sur de España. Desde la etapa franquista se pusieron en marcha **mecanismos de distribución de empleo**, primero privado (“*los repartos*”) y después público, para paliar la situación de desempleo de estos colectivos, el denominado “Empleo Comunitario”. Pero debido a la discrecionalidad de los fondos destinados al mismo, la implicación, a veces fraudulenta, de las entidades intermediarias y, sobre todo, al potencial de conflictividad social que llevaba añadido, como único foro en el que se reforzaba la identidad tradicional de lucha social jornalera por el cambio de las estructuras de propiedad agraria, en 1984 se procedió a una reforma del sistema, que consistía en garantizar una prestación asistencial por un máximo de 180 días al año, dependiendo de los días de trabajo y habiendo cotizado un número mínimo de días. Este sistema se complementaba con medias de políticas activas que preveían formación ocupacional para los jóvenes y un sistema de reparto de trabajo público (Plan de Empleo Rural, PER) que servía para lograr el número mínimo de días cotizados para acceder al subsidio (Gavira, 1993).

El nuevo sistema de protección específico para los trabajadores de Andalucía y Extremadura, gestionado por el Instituto Nacional de Empleo, en colaboración con las entidades locales para los planes de obra y la formación ocupacional, tenía como finalidad ser un **“complemento de renta y de fijación de los trabajadores al territorio”**. Desde la reforma efectuada en 1984, el sistema ha estado salpicado de críticas debido a que aumentaba la dependencia de los empleadores, que tenían que certificar el número de jornadas (lo que ha dado lugar a compraventa de jornales), y de los responsables políticos de turno, siendo en muchos casos una vía para el “clientelismo político” (Cazorla, 1992, 1994; Gavira, 1993, 1999b) y la desmovilización social. Pero también, cuando se ha dado un control local suficiente ha resultado muy efectivo para evitar la pobreza de capas amplias de población históricamente acechadas por este mal, pues para acceder al subsidio se ha de estar dentro de un tramo de renta a nivel familiar que no alcanza el salario mínimo interprofesional.

En la medida que se garantiza un salario social a cambio de unos días de trabajo, diferenciando según edad y cargas familiares hasta un máximo por grupo doméstico, la disponibilidad tradicional para la movilidad espacial se ha visto a veces condicionada por las circunstancias familiares de necesidad, lo que ha propiciado en periodos punta de trabajo la crítica por parte de los empleadores, que veían aumentar las exigencias sobre las condiciones de trabajo, una vez conseguidos los jornales necesarios para el subsidio. Cuando las condiciones de trabajo han sido adecuadas, no se han dado problemas de disponibilidad. No hay que olvidar que muchos temporeros siguen realizando desplazamientos internos y hacia fuera de Andalucía y Extremadura para conseguir trabajo.

Otro efecto perverso del sistema ha sido que, en la medida que se garantiza un mínimo de renta que en otros sectores productivos no se daba, **para conseguirlo se moviliza toda la fuerza de trabajo de la unidad familiar, que debe estar disponible cuando hay campañas de recolección.** Conseguir trabajar un periodo mínimo de días es fundamental para obtener el subsidio, que debido a la estacional laboral del sector o a la escasez de trabajo dependiendo del tipo de agricultura de la zona de residencia, requiere de una enorme concentración e intensificación temporal, siendo en muchos casos la única posibilidad de obtener ingresos suficientes (del trabajo y del subsidio a él condicionado), aunque haya que emigrar para ello.

Esta **dependencia del trabajo temporal certificado por el empleador y del subsidio que garantiza por primera vez en la historia⁸ de este colectivo social una mínima renta,** supone un factor de desánimo de los más jóvenes para participar en “otras aventuras” de empleo. Pues debido a la escasez y la precariedad del trabajo disponible en otros sectores, salvo en la construcción o en la hostelería, los jóvenes hijos de jornaleros tienen un universo de expectativas sociolaborales muy reducido a esta realidad de la precariedad conocida del subsidio, lo que dificulta la credibilidad y la utilidad de otras instituciones (escuela, servicios de asesoramiento o/y formación) lleva a limitar, en muchos casos, la posibilidad de implicarse en políticas activas, a no ser que tengan renta añadida y una fuerte carga de experienciación. Esto propicia que las tasas de fracaso escolar lleguen a ser muy altas y que la reproducción social ampliada de la precariedad sea una constante (Gavira, 1993, 1999a y 1999b).

De otro lado, la personalización de los mecanismos de contratación, la escasez del trabajo agrícola, reducido salvo en zonas de regadío o agricultura intensiva y campañas de recolección, sumado a la renta insuficiente que posibilita el subsidio, son factores que contribuyen a que proliferen la economía informal. Esto puede explicar, por ejemplo, por qué la política de formación ocupacional ha venido fracasando con este colectivo social, debido a la falta de disponibilidad de los jóvenes atrapados en la trampa de “*buscarse la vida*” y de credibilidad de estas políticas para ofrecerles soluciones válidas desde su perspectivas. El otro pilar de activación, sistema de trabajo público (PER, ahora Plan de Fomento del Empleo Agrario, PFEA, tras los Acuerdos con los Agentes sociales) con el salario del sector, es la vía estipulada para conseguir complementar los días para el logro del subsidio (ver capítulo 2).

- ***Participación selectiva y conflictiva en la representación de los trabajadores eventuales agrarios en el sistema de negociación del subsidio.***

En la medida que el subsidio de los eventuales agrarios se percibe a través del banco, **no existe el control social que se daba en el Empleo Comunitario**, donde había que verse las

⁸ No hay que olvidar que el problema de la miseria asociada al trabajo como jornalero ha formado parte de la política reformista en España desde el siglo XVIII y siempre la ha utilizado como justificación para la realización de las grandes obras de infraestructura en el campo o “el reparto” de trabajo o de jornaleros entre los grandes propietarios. Hasta 1984 este colectivo de trabajadores no cuenta con la mínima estabilidad de renta que le proporciona el subsidio, por lo que su repercusión social y política va mucho más allá de las lógicas tecnocráticas.

caras en el trabajo y eso hacía que sólo beneficiase a quien realmente era trabajador agrario. Así, en la actualidad resulta mucho más difícil detectar el fraude. Esto ha sido denunciado por los sindicatos, en especial por el Sindicato y Movimiento Social de los Trabajadores del Campo y el Medio Rural de Andalucía, sindicato formado sólo por trabajadores eventuales, que no es reconocido como tal, al no poder participar en las elecciones sindicales. Los sindicatos mayoritarios se niegan a que pueda participar formalmente en las mesas de negociación sobre el subsidio, lo que ha venido denunciando en diferentes instituciones nacionales y europeas. Este sindicato, con gran capacidad de movilización, propone una reforma que permita que el subsidio se obtenga a partir del trabajo realizado en el mercado y en el PFEA sin mediar la firma del empresario, que suele utilizarse como moneda de cambio para exigir más productividad en el trabajo agrícola u otras estrategias fraudulentas. A partir del año 2000, el gobierno ha considerado la propuesta y no computará negativamente el número de días trabajados en la agricultura.

En el Cuadro A2-1 del Anexo 2 se incluye la evolución seguida por el número de beneficiarios del subsidio agrario. Hay que resaltar el elevado número total de beneficiarios, 210.650, que casi triplica el número total estimado de perceptores de las distintas Rentas Mínimas Autonómicas. Recuérdese la estabilización de esta cifra: **el volumen de beneficiarios del subsidio de los trabajadores eventuales agrarios está prácticamente estabilizado durante el periodo 1992 – 1999**. El número total de beneficiarios era en 1984 de cerca de 200.000 personas. Esta cifra fue creciendo notablemente hasta rozar los 300.000 en 1990. En los dos años siguientes el número total de beneficiarios descendió significativamente para estabilizarse, a partir de 1992, en torno a los 200-220.000.

Estas mismas oscilaciones se observan en el total de beneficiarios de Andalucía. Comenzando en 1984 con algo más de 150.000 beneficiarios, la cifra aumentó hasta casi alcanzar los 260.000 en 1990. En los dos años siguientes el número descendió hasta estabilizarse en torno a los 180.000.

En Extremadura se ha manifestado la misma tendencia, aunque con un crecimiento menor en los primeros años y un descenso posterior más pronunciado, de forma que el total de beneficiarios en estos últimos años es inferior al de los años iniciales del periodo analizado.

Lo que comenzó siendo una prestación casi sólo para hombres, ha llegado a ser una prestación mayoritariamente para mujeres. En 1984 las mujeres representaban poco más del 10% del total de los beneficiarios, mientras que en 1999 ya suponen el 55% del total. Durante el periodo 1984 – 1990 la incorporación de la mujer a esta modalidad de prestación ha sido progresiva, mientras que la cifra de hombres se ha mantenido prácticamente estacionaria. A partir del año 1991 la cifra de mujeres beneficiarias ha sido siempre superior a la del total de hombres.

Esto ocurre más intensivamente en Andalucía, donde las mujeres en 1999 ya representan el 58%. Durante el periodo 1984 – 1990 las mujeres beneficiarias fueron aumentando hasta igualar la cifra de hombres beneficiarios prácticamente. A partir de 1991, las mujeres ya son siempre mayoría en Andalucía.

En cambio, en Extremadura, la tendencia creciente de mujeres no es tan acentuada. Desde 1991 hasta hoy, la cifra de mujeres beneficiarias es, aproximadamente, la mitad que la de los hombres. En 1999 las mujeres beneficiarias representan sólo el 36% del total.

El elevado número de beneficiarios ha dado lugar a polémicas en la prensa sobre el significado del sistema y el nivel de fraude. Pero no hay que olvidar que la mujer de familias jornaleras en el sur participa en el trabajo agrícola secularmente y que en este precario sistema de protección, igual que ocurre en el mercado de trabajo y en el sistema contributivo, ha

empezado a sentirse su presencia muy tarde. La aparentemente anómala evolución de las cifras de beneficiarios, el interés por reducir el gasto y controlar el posible fraude, ha llevado a que, tras la realización de varios costosos estudios por parte del Instituto Nacional de Empleo responsable del sistema de protección, en 1996 se diera una **reforma apoyada desde el Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios (AEPSA) que llevaron a cabo el Instituto Nacional de Empleo, los sindicatos CCOO, UGT y la organización empresarial agraria ASAJA-CEOE**⁹.

- *Visiones diferentes sobre la reforma del sistema entre los sindicatos mayoritarios y el sindicato de trabajadores eventuales.*

En esta reforma se modifican las condiciones de acceso al subsidio y se destinan medidas específicas de políticas activas (ver sección correspondiente del capítulo 2). Entre lo acordado se estableció abrir una mesa de reflexión para el cambio del sistema hacia un modelo de protección de carácter contributivo de desempleo de la Seguridad Social, con subsidio asistencial para los que agotan las prestaciones. Las razones que se esgrimen para ello son que de esta forma habría cotización por desempleo de los eventuales, lo que según los sindicatos CCOO y UGT, haría que emergieran los jornales ahora sumergidos, se incrementaría el presupuesto de la Seguridad Social y se limitaría la ambigüedad asociada a las empresas agrarias que hacen manipulación en la declaración de jornales teóricos que existe actualmente.

Frente a esta posición, el Movimiento de Trabajadores Eventuales del Sindicato de Obreros del Campo y del Medio Rural de Andalucía critica que ese modelo desvirtuaría totalmente las relaciones laborales en el campo. “*Si progresivamente disminuye el volumen de trabajo agrario*”, manifiestan, “*es contradictorio implantar un sistema cuya base es el trabajo, porque con ello se favorecería un mayor grado de fraude o de compra-venta de jornadas*”. La forma de contratación personalizada y a veces “*a destajo*”¹⁰ en el campo hacen muy difícil la gestión de un sistema contributivo, los salarios serían afectados negativamente al recaer sobre el trabajador los porcentajes de cotización por desempleo, cuando estos son ya muy bajos. En definitiva, según este sindicato y movimiento rural, se favorecería la cobertura de los que tienen más trabajo, desprotegiendo al resto, sin ninguna garantía a cambio sobre la posibilidad de obtener trabajo.

Consideran que la reforma debe partir del modelo que ya existe en Andalucía y Extremadura y mejorarlo, además de dotar al resto del país con un sistema que no sólo contemple el carácter contributivo, sino la ayuda asistencial durante 18 meses. Plantean que el subsidio debe darse siempre a cambio de una contraprestación en forma de trabajo de carácter social. Se oponen a la propuesta de pasar los mayores de 52 años al régimen contributivo y sacarlos del agrario. Proponen la necesidad de crear Comisiones Locales de Empleo representativas de las diferentes instituciones locales para promover el empleo y llevar a cabo mecanismos de control del fraude. Para ello se plantea mejorar el PFEA, tratando de realizar proyectos que realmente transformen el medio rural y empleen a los trabajadores eventuales, controlándolo desde el ámbito más cercano en las zonas donde no hay trabajo, durante todo el año, para que sirva al desarrollo local y a la edificación de viviendas e infraestructuras sociales.

Se trata de utilizar el trabajo desde una perspectiva resocializadora: cambiar subsidio por trabajo, como medio de reconstruir y vertebrar la dimensión de ciudadanía participando a nivel local. Esto clarificaría quien es realmente “agrario”, ya que según dicen “*en la*

⁹ La organización agraria de medianos y pequeños empresarios COAN ha presentado recurso por haber sido excluida por parte del actual gobierno de la participación en los acuerdos, según las entrevistas realizadas

¹⁰ Salario según productividad.

actualidad hay más personas cobrando subsidio que trabajando en el PFTA¹¹”, a lo que se suma que en “*la mayoría de municipios, en el PFTA trabajan siempre los mismos*”, dada la falta de control que existe. Según manifiesta un responsable del SOC y Movimiento Rural de Andalucía, el INEM no acepta que existan comisiones locales de empleo que controlen el cumplimiento de la norma y que no se cometa fraude.

Actualmente el subsidio se financia a través de créditos específicos del gobierno del Estado y está siendo reclamada las transferencias por parte de la Junta de Andalucía. La precariedad y la progresiva reducción de los puestos de trabajo agrarios hacen que en este sector de actividad aún no se cumplan en muchos casos las condiciones mínimas laborales, sobre todo en las recolecciones, especialmente en el caso de inmigrantes, minorías étnicas (gitanos, portugueses) y trabajadores de zonas de escasez de trabajo, por lo que los sindicatos han puesto en marcha dispositivos de apoyo a estos colectivos en los periodos de campaña (Pacto sobre condiciones de trabajo de temporeros).

Puede decirse que realmente el subsidio de los eventuales agrarios cumple con su objetivo de ser un complemento de renta y una medida de fijación de los trabajadores en el medio rural, pero también tiene vicios heredados que suponen costes muy importantes en términos de ciudadanía social y política.

4. Las Rentas Mínimas Autonómicas: gestión liderada desde servicios sociales y coordinada a veces con otros servicios.

Hay que destacar que el contexto español sobre el que se implantan estas iniciativas de programas de rentas mínimas es especialmente difícil dentro del ámbito europeo, debido a las altas tasas de desempleo existentes, los fuertes cambios sociales y políticos experimentados en las últimas décadas y las profundas deficiencias del modelo de protección social, recuérdese que hay más de un millón y medio de personas desempleadas sin ningún tipo de protección.

Partiendo de una clasificación de usuarios atendiendo a los diferentes grados de pobreza, habría que distinguir entre los que llegan como resultado de la precariedad que les expulsa del sistema de prestaciones por desempleo y sus medidas complementarias, que cada vez afluyen de manera más numerosa en épocas de escasez de empleo a este sistema, de los excluidos que acumulan déficits sociales por diferentes razones y los marginados, que, formando parte de los excluidos, tienen además subculturas propias, que en muchos casos los estigmatiza. Estos últimos prácticamente no tienen otro dispositivo social de protección que los programas de rentas mínimas o el subsidio agrario, que actúan como el último resorte público de asistencia social.

- Un sistema normativo de protección complejo y excluyente justifica la implantación de las rentas mínimas.

El proceso de implantación en España de programas de rentas mínimas comienza en 1988 con la iniciativa del gobierno vasco de articular una prestación de inserción (Ingreso Mínimo Familiar) como medida de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Las restantes comunidades autónomas han desarrollado sus propios modelos durante el periodo 1990 - 1995.

¹¹ Sólo hemos podido obtener datos sobre el volumen de jornales realizados en el PFEA, pero no el número de personas empleadas y dada las características del sistema, no basta con hacer una estimación teórica, pues hay muchos trabajadores que participan durante 10 o 15 días y otros que permanecen por periodos mucho más largos.

En el año 1990, antes de que se generalizase el modelo de rentas mínimas en todas las Comunidades Autónomas, se aprobó la ley que establecía las prestaciones no contributivas en el Sistema Nacional de Seguridad Social, lo que supuso la conclusión de una larga operación reformista, cumpliendo parcialmente las directrices establecidas en la Constitución, aunque la ruptura con la exigencia de periodos de cotización previos representa un importante giro en la trayectoria de la Seguridad Social. Aún con sus limitaciones y deficiencias, **el Sistema de Prestaciones no Contributivas conforma el sistema central y más estructurado de garantía de ingresos mínimos.**

Los distintos modelos de rentas mínimas desarrollados en las comunidades autónomas son, en cierta manera, una adaptación a sus respectivos ámbitos territoriales de esta idea de Prestaciones no Contributivas para las situaciones difíciles, aunque ofreciendo protecciones cuantitativa y cualitativamente diferenciadas: una de las características de la situación española es que **no existe un único sistema de ingresos mínimos.**

Las Prestaciones no Contributivas son de ámbito nacional pero no universal, no alcanzan a todos los que las necesitan. Así pues, en la medida en que ha existido movilización y organización por parte de algunos colectivos desprotegidos: organizaciones sindicales agrarias en el sur, colectivos de minusválidos, plataformas de solidaridad y lucha contra la pobreza,... se han ido desarrollado iniciativas concretas como es el caso del subsidio para los trabajadores eventuales agrarios en Andalucía y Extremadura fruto de una histórica reivindicación sindical, de complementos diferenciales de mínimos, de las prestaciones en favor de las familias, la Ley de Integración Social de los Minusválidos,... etc. Todas ellas desempeñan un papel de garantía de ingresos mínimos, pero normalmente restringiendo el acceso a aquellos beneficiarios que pertenezcan al colectivo expresamente definido por el legislador.

A este complejo marco estatal del Sistema Nacional de la Seguridad Social, hay que sumar los distintos modelos de rentas mínimas de las 17 comunidades autónomas, unas generadoras de derechos y otras no. De esta manera, la **carencia de un sistema unitario general de prestaciones no contributivas que incluya las rentas mínimas y la acumulación de fórmulas de funcionamiento, requisitos y prestaciones dispares, acentúa el rasgo de desorden, no consiguiendo, sin embargo, proporcionar protección a todas las personas que carecen de recursos** y se encuentran en situación demostrada de necesidad. Esta enorme complejidad de medidas hace difícil su identificación y comprensión no ya sólo por sus potenciales perceptores, sino incluso por los técnicos que deberían aplicarlas.

- *Los excluidos pocas veces se constituyen como grupo de presión, siendo la iniciativa social la que ejerce este cometido.*

La **complejidad y confusión del sistema limita enormemente su capacidad como instrumento de lucha contra la pobreza**, pues los más necesitados y excluidos no participan en los sindicatos, además como señala algún entrevistado, generalmente no participan en las elecciones políticas, por lo que tampoco desde los intereses de los partidos en el mercado electoral son un grupo prioritario. Así que han sido las organizaciones solidarias y las plataformas civiles de lucha contra el paro y la pobreza las que han asumido la representación política de estos colectivos. Pero estas organizaciones se encuentran segmentadas territorialmente, algunas derivan de la etapa fordista y franquista de beneficencia con una fuerte carga de asistencialismo caritativo, otras han nacido tras la crisis fordista en barrios o en entidades locales y han ido creciendo territorializándose e interesándose más por el desarrollo de una ciudadanía social de pleno derecho. Esta divergencia de intereses no siempre ha propiciado que se aúnen los esfuerzos para conseguir unos resultados más eficaces desde la sociedad civil.

Por todo ello, lejos de operar conforme a una lógica universalista, estas medidas centrales de ingresos garantizados desde las prestaciones no contributivas protegen, limitadamente, sólo a determinados grupos o colectivos. **El reducido alcance personal de las medidas legisladas desde el Sistema de Seguridad Social, hace de la implantación de las Rentas Mínimas Autonómicas una iniciativa más que justificada.** Así lo han entendido también las grandes organizaciones sindicales, que desde la Plataforma Sindical Unitaria defienden una mayor cobertura de los más desprotegidos, aunque también en estas organizaciones se separa la dimensión “social” de la del “empleo” en la estructura interna y en las negociaciones sobre concertación social, siendo prioritarios los temas relacionados con el empleo, generalmente desde una perspectiva de protección contra la temporalidad en la contratación y a favor de una mejor cobertura económica de los desempleados, aunque se asume también la necesidad de una renta mínima asociada a políticas de activación.

En determinadas Comunidades Autónomas como Cataluña, sindicatos como CCOO dicen que incluso han asumido el protagonismo en la puesta en marcha del sistema de renta mínima (PIRMI), aunque en la actualidad critican la dependencia que genera el sistema y la falta de implantación de una inserción real en el mercado de trabajo normalizado. En realidad, si bien han apoyado la puesta en marcha de la iniciativa, del mismo modo que en Navarra, **han sido las organizaciones no gubernamentales las que más fuertemente han presionado a las administraciones, pues las organizaciones sindicales siempre han tenido una visión más productivista de la prestaciones.** En Navarra y Andalucía las mismas grandes organizaciones sindicales (CCOO y UGT) asumen las directrices centrales, aunque en el caso de Navarra están mucho más implicadas en las redes de lucha contra la pobreza, que es la red más amplia que se ocupa de los colectivos de la precariedad y la exclusión vinculados a rentas mínimas.

Las organizaciones de los grandes empresarios, como la catalana “Fomento del Trabajo Nacional”, dicen que “como organización no tenemos una sensibilidad especial, pero somos conscientes de que hay que hacerlo para permitir la convivencia social”. Uno de los técnicos responsables de la gran patronal señala que ya desde el siglo XIX y principios del XX su organización se ocupaba de esto. Para ellos las personas que llegan a la renta mínima son marginados “*el desecho social, salvo quizás alguna pareja desempleada*”. Por esto dicen que el sistema “*les deja fríos*”. En realidad participan muy poco, dicen que salvo asistir a los Consejos Sociales de planificación o en la Comisión de coordinación del PIRMI, no participan más. Se quejan de que conocen la información sobre los usuarios que pasan por las medidas de activación, pero dicen no tener información sobre la inserción real, mostrándose muy escépticos respecto a la misma.

- ***Un sistema que llega a pocas personas, fundamentalmente del medio urbano.***

A pesar de la generalizaciones que se suelen hacer al hablar de los programas de rentas mínimas desde instituciones o territorios, se da una enorme heterogeneidad entre ellos. **Las distintas características que regulan cada uno de los modelos autonómicos y muy especialmente la desigual disponibilidad de recursos y dotaciones en cada caso, hacen que las necesidades de los ciudadanos no siempre puedan ser atendidas de igual manera.** A modo de ejemplo, puede citarse que según la encuesta de EDIS promovida por Cáritas, referida a 1996, aunque publicada en 1998, **los ingresos derivados de la renta mínima suponen sólo un 0,6% del total de las prestaciones en el medio rural; un 0,8% en el medio semiurbano; un 2,0 en el urbano y un 3,2 en las grandes ciudades.** Parece darse una clara complementariedad de cobertura entre las rentas derivadas del subsidio y el Plan de Empleo Rural (Ahora Plan de fomento del empleo Agrario) y la renta mínima en los hogares pobres (precarios y excluidos): el subsidio llega a suponer el 3,9% del total de las prestaciones

en las zonas rurales, mientras el Ingreso Mínimo sólo alcanza el 3,3% en las grandes ciudades. Sin embargo, ambas rentas se ven superadas proporcionalmente por el **peso de las pensiones no contributivas, que oscilan entre el 4,3% en el medio rural y el 5,9** (ver Cuadro A2-13 en Anexo 2).

Los intentos realizados hasta ahora por armonizar los distintos modelos de Rentas Mínimas Autonómicas han sido infructuosos. Una de las primeras iniciativas se han derivado de los acuerdos obtenidos en la tercera reunión de la Ponencia sobre Bienestar Social y Prestaciones Sociales Básicas de Servicios Sociales, celebrada en 1994 (Ministerio de Asuntos Sociales, 1995), cuando aún se contemplaba la posibilidad de incluir la renta mínima en el catálogo de prestaciones sociales que se estaba consensuando. De hecho, aún ahora, la divergencia de posiciones entre las Comunidades Autónomas y el Ministerio hace que, por ejemplo, en el caso de Andalucía se aluda a que ésta es una competencia financiera del Estado, justificando esa posición en un párrafo del Catálogo de Prestaciones publicado por el Ministerio¹², que nació de ese marco.

En 1999 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social organizó una mesa de debate con las distintas Comunidades Autónomas con la finalidad de lograr un acercamiento de las diferentes normativas existentes, presentando un estudio jurídico sobre la responsabilidad del Estado en el marco constitucional actual respecto a la garantía de ingresos mínimos. Las Comunidades Autónomas, por su parte, solicitaron la aportación de recursos por parte del gobierno de la nación para poder asumir los cambios que requería la armonización de los distintos modelos, según responsables técnicos del ministerio. La propuesta consistía que el Estado aportara la financiación de la renta mínima y las Comunidades Autónomas la gestión, en un intento de generalizar el modelo del País Vasco y Navarra. Esto supondría, según los informadores consultados pasar de un coste de 30 mil millones a otro de 120 mil millones, lo que **podría ser asumido sin grandes esfuerzos dado el ahorro que se viene dando en prestaciones** de desempleo, (400 mil millones, según fuentes sindicales), y el ahorro que supondría el implicar a estos colectivos en medidas de activación.

Otra parte del **debate asociado a los problemas de cofinanciación, remite a la cuestión de la solidaridad interterritorial**, pues la clasificación de pobre depende de la definición del nivel medio de renta que se hace, que difiere si se toma como referente la media nacional o la media de cada territorio y, por tanto, también son distintos los diferenciales de rentas que se han de compensar a través del sistema de renta mínima. El debate está en si las regiones más pobres de Europa y España, normalmente con más dificultades de inserción laboral por tener mercados más precarios y más demandantes de rentas mínimas, han de pagar más que las más ricas. Una de las propuestas que se hace es asumir el diferencial de renta media de forma ponderada. Pero al no aceptar el gobierno central la cofinanciación, no ha sido posible por el momento llegar a una armonización del sistema de renta mínima como requeriría el cumplimiento constitucional.

El exceso de burocracia que la mayoría de estos sistemas de rentas mínimas lleva asociada, las diferencias interterritoriales en cuanto a los requisitos y sus derivaciones en renta y la complejidad de los modelos, han llevado a que algunas plataformas de solidaridad de lucha contra el paro y la pobreza planteen el **debate sobre el salario social mínimo para todos los**

¹² En el Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales, en la página 9 sobre el sistema de prestaciones y servicios, se alude a las actuaciones de tramitación de la renta mínima de inserción, lo que ha sido objeto de controversia, pues no existe desde el Ministerio ninguna subvención o crédito presupuestario derivado del Plan Concertado desde el que se regula el Catálogo de Prestaciones Básicas orientado a la corresponsabilidad en la gestión de los trámites administrativos para la gestión de la renta mínima de inserción por parte de los Servicios Sociales.

ciudadanos como un derecho sin contraprestación productiva. Precisamente las iniciativas populares que han promovido en 1996 una “Proposición de ley para una carta de derechos sociales” han surgido en las Comunidades Autónomas que antes iniciaron el programa de rentas mínimas: País Vasco y Navarra. En Navarra tuvo como consecuencia la aceleración de un plan de acción que se transformaría en ley de lucha contra la exclusión económica y social.

Este debate entre renta sin contraprestación o renta con activación, se viene dando en España desde principios de los años noventa. Especialmente entre intelectuales y expertos vinculados a organizaciones sociales y sindicales, los posicionamientos al respecto podrían ser alineados de forma sintética en tres grandes líneas de propuestas:

- a. El salario social debe darse a cambio de trabajo socialmente productivo o de la inclusión en medidas de activación entendidas como asesoramiento y formación para el empleo.
- b. El salario social es un derecho y todos los ciudadanos deben acceder a él sin contraprestación, no hay que cambiar el *welfare* por el *workfare* productivista.
- c. El salario social es un derecho, pero no debe considerarse sólo la esfera productiva para conseguir la protección del Estado, debe estar condicionado a la participación voluntaria en políticas de activación de la ciudadanía, entendida como capacidad para participar, tomar las propias decisiones y ser consecuentes con ellas. En la medida que hay personas pobres con problemas múltiples que impiden que alcancen una autonomía plena para tomar decisiones que afectan a su vida y a la de la comunidad, deben tener derecho a unas condiciones de vida mínima sin contraprestaciones productivas, lo que no implica que no se utilice el trabajo, la formación o el asesoramiento como medio de reconstrucción e integración social.

Las Rentas Mínimas Autonómicas: rasgos definitorios y variables consideradas.

Debido a la inexistencia de una regulación de ámbito estatal, cada legislador autonómico ha dispuesto de un amplio margen para diseñar su propio modelo. Haciendo un primer acercamiento, necesariamente limitado, a esta diversidad normativa se subrayan una serie de aspectos y variables que caracterizan a cada modelo, de manera que se pueda establecer un mínimo cuadro comparativo entre ellos.

- *Diversas denominaciones y fórmulas para una misma idea de prestación.*

Sorprende al revisar las distintas Rentas Mínimas Autonómicas la amplia relación de expresiones con las que se alude al mismo mecanismo de prestación. Para 17 Comunidades Autónomas se encuentran más de diez expresiones/denominaciones distintas. Sólo en el caso de las tres comunidades que seleccionada para un estudio más detallado se tienen diferentes nombres: En Andalucía: “*Ingreso Mínimo de Solidaridad*”; en Cataluña: “*Renta Mínima de Inserción*”, en Navarra: “*Renta Básica*”.

Todas las 17 normativas autonómicas dedican alguna parte introductoria a enunciar sus particulares características y a explicar su naturaleza y fundamentos. Al margen de las distintas denominaciones, la mayoría se catalogan a si mismas como prestaciones (es el caso de Navarra) y las menos como ayudas o subvenciones (es el caso de Andalucía; Cataluña utiliza indistintamente los términos prestación y subvención). Estos sustantivos tienen su importancia pues no sólo difieren semánticamente, también, en el ámbito de la protección social evocan figuras cercanas pero no idénticas.

Por prestación, en un sentido amplio y en el contexto de las rentas mínimas, debe entenderse un tipo peculiar de medida articulada por los sistemas de Servicios Sociales Autonómicos y dirigida a individuos y colectivos en estados de necesidad. La subvención, en materia de

acción social, responde al propósito de las Administraciones de incentivar la cooperación de entidades e instituciones, en determinados proyectos y actuaciones, así como sostener y financiar servicios y establecimientos varios (Estévez, 1998).

Las ayudas por su parte, suponen un amplio elenco de instrumentos de los poderes públicos para proporcionar auxilio o apoyo ante situaciones de carencia, normalmente dirigidas a satisfacer necesidades puntuales, tiene un mayor carácter finalista, con una periodicidad y duración limitada.

No todas las expresiones son igualmente acertadas a la hora de definir las Rentas Mínimas Autonómicas y reflejar su configuración básica. En cualquier caso, lo realmente definitorio son las variables que determinan la duración, la finalidad y el contenido de estas Rentas Mínimas Autonómicas. Ellas aportan información concreta acerca de los destinatarios, del título con que se otorgan o del papel que desempeñan como instrumento de cobertura de necesidades en relación a otro tipo de recursos o prestaciones. En torno a estas variables giran las características más significativas de las Rentas Mínimas Autonómicas.

- Contenido económico.

Todas las normativas hacen referencia expresa a su carácter económico (hay una entrega de dinero) que se acompaña de una serie de instrumentos diversos de inserción. El contenido económico de las Rentas Mínimas Autonómicas está presente en cuestiones tan variadas como los requisitos de acceso, la duración, renovación, causas de suspensión, etc. De la regulación de estos aspectos se deduce que el importe recibido por los perceptores no es idéntico para todos, ni, necesariamente, permanece fijo durante el periodo de disfrute. Al contrario, la asignación será mayor o menor en función de los recursos del solicitante y de los miembros de la unidad familiar. Siempre es una renta subsidiaria de la solidaridad familiar.

Las Rentas Mínimas Autonómicas, en lo que hace a su contenido económico, son prestaciones de cuantía diferencial (entendiendo por diferencial que el importe que se asigna a cada beneficiario es la diferencia entre los recursos propios y la cantidad establecida como renta mínima) y variable (el importe recibido varía adaptándose a las modificaciones que pueda sufrir las condiciones del perceptor, en cuanto a ingresos y condiciones familiares). Todo ello responde a un intento de aplicación de la **idea subyacente de proporcionalidad (dar a cada uno según sus necesidades concretas en cada momento), aunque la definición de estas “necesidades concretas” es extremadamente discrecional en cada Comunidad Autónoma.**

- Duración limitada.

Siendo su duración determinada, una característica general de las Rentas Mínimas Autonómicas, es que este carácter temporal de las prestaciones permite aventurar **ciertas insuficiencias más que en la aplicación de las mismas, en su capacidad potencial para conseguir los objetivos propuestos.** La duración no es indefinida en ningún caso, de manera que el disfrute de la prestación se prolonga no en tanto persistan las circunstancias de los perceptores, sino, fundamentalmente, hasta agotar los plazos y prórrogas legalmente establecidos.

Los periodos marco son, generalmente, **de seis o doce meses. Cada normativa establece el plazo máximo y las condiciones para las posibles prórrogas,** aunque en la praxis de las Comunidades Autónomas estudiadas hay una enorme diferencia entre Navarra, donde se renueva siempre que la comisión de expertos así lo estime, y Andalucía donde el plazo máximo es de seis meses y depende de la disponibilidad presupuestaria de la Comunidad. En este último caso se han dado periodos de no disponibilidad de acceso al programa por falta de recursos, a lo que hay que añadir el largo periodo de tramitación de las solicitudes. El carácter

temporal de la prestación responde, en principio, al deseo de no perpetuar la situación de dependencia del beneficiario, evitando la cronificación de la situación de marginación. Pero esto entra en contradicción con el otro fin expresado en las normas de procurar medios económicos suficientes con que atender las necesidades básicas de la vida.

En general, **se podría afirmar que el legislador autonómico evita considerar estas prestaciones como subsidios de larga duración**, no sólo para no entorpecer el proceso de normalización social de los perceptores, que en el “Estado del Empleo” pasa por la activación y la reducción de las políticas pasivas, sino, sobre todo, **para no disparar el coste de su financiación** (Estévez, 1998).

- Alcance individual o familiar y naturaleza personal.

Siendo muy diversa la terminología normativa a la hora de definir al destinatario de la prestación, puede afirmarse que de manera general las Rentas Mínimas Autonómicas son prestaciones personales, es una persona la que la solicita y a la que se le concede. Pero, por otra parte, las circunstancias familiares del beneficiario pueden condicionar y determinar su cuantía, mostrando que la finalidad y naturaleza de la prestación es claramente familiar, **se intenta cubrir las necesidades probadas del grupo familiar.**

Las Rentas Mínimas Autonómicas, en su carácter de ingreso mínimo garantizado destinado a cubrir las necesidades básicas de los perceptores, quedan definidas normativamente por su finalidad alimenticia y de subsistencia. Quiere esto decir que debe destinarse exclusivamente a cubrir las necesidades básicas (sustento, habitación, salud y educación) del perceptor, **siendo por definición insuficientes para permitir vivir sólo de ellas**, sobre todo cuando existe un mercado formal y sobre todo informal, que se beneficia de la disponibilidad que otorga a los usuarios para trabajar por debajo del salario del sector, pudiendo ser un complemento que, a veces, cuando no hay un control suficiente, funciona como mecanismo de animación para el trabajo sumergido. Por ello mismo la prestación no puede ser transferida a otra persona, ni ser considerado un bien patrimonial, ni un bien embargable.

Hay que señalar que **la “España de la familia que se apoya y la España de la asistencia, son los grandes frenos que impiden que una elevadísima precariedad se transforme en una exclusión masiva”** como señalan Aguilar, Gaviria y Laparra (1995). La familia en España ha sido una de las instituciones que más fuertemente han servido de colchón para adaptarse a la crisis del empleo, pero con una fuerte carga de segregación interna de género, que ha venido dando un papel central al trabajo del hombre cabeza de familia y al del resto de los miembros, dependiendo de si son hombres o mujeres, un papel de complemento de renta. Así son muchas las familias que sobreviven con las rentas de un trabajo semiestable del hombre y varios empleos precarios del resto de los miembros. **Cuando el hombre cabeza de familia queda sin trabajo y terminan las prestaciones y ayudas familiares, las mujeres en su rol de cuidadoras del grupo doméstico, sin una cultura fordista del trabajo, son más flexibles y asumen el buscar rentas de todos los modos posibles:** trabajando en sectores y por salarios que el hombre no está dispuesto a aceptar en la economía formal o informal, acudiendo a gestionar las prestaciones no contributivas, a buscar alimentos y servicios en especie para la familia...etc. Esto a la postre puede generar en periodos de “bonanza económica”, que el grupo doméstico pueda conseguir más ingresos que antes, pero, paralelamente, los miembros del grupo doméstico se hacen mucho más interdependientes, trabajan más, pero no siempre con red de protección social, por lo que **tienen menos tiempo y oportunidades de participar en estrategias colectivas de organización o movilización para conseguir una mejor distribución del producto social** en los periodos de crecimiento económico.

Este “familismo” (González, de Lucas, Ortí, 1986) que sustituye las estrategias de clase por estrategias familiares o individuales, no sólo se da en las familias sujetas a la precariedad y la exclusión en las áreas urbanas, se da también entre los asalariados eventuales agrarios, que acceden al sistema especial de protección social a través del subsidio agrario, sistema complementario de la renta mínima, junto a las pensiones no contributivas, que derivan generalmente de los miembros mayores de las familias o del hecho de existir algún minusválido. Esta miscelánea de pequeñas rentas les dota de una capacidad mínima de resistencia en los periodos de menos empleo, para no caer en la exclusión económica que derivaría en pobreza absoluta. **La contradicción es que, si no se rompe este círculo vicioso con estrategias que den estabilidad, se convierte en un mecanismo de reproducción ampliada de la situación de precariedad para los miembros más jóvenes de la familias,** sobre todo, cuando el único criterio que se considera es el del sumatorio de rentas. Pues debido al carácter estacional o temporal del trabajo al que tienen acceso, cuando se produce la ocasión de trabajar han de estar disponibles y deben abandonar la formación u otras medidas de activación, cuando no van acompañadas de renta. Así se reproduce un círculo vicioso de dependencia, del que difícilmente pueden salir, salvo en aquellas Comunidades en las que existe la posibilidad de compatibilizar la renta mínima con un trabajo, siempre que no supere un periodo determinado para garantizar una inserción más estable.

- Relación complementaria o subsidiaria con otros ingresos.

El contenido económico de las Rentas Mínimas Autonómicas es el dato que permite que las mismas complementen los insuficientes recursos del beneficiario. Por una parte, la cuantía diferencial de las Rentas Mínimas Autonómicas establece el importe de la prestación dependiendo de sus propios ingresos y de sus necesidades. La subsidiariedad, por su parte, entronca con su carácter de prestación de cierre, de último recurso tras agotar el solicitante todas las posibilidades a su alcance.

En torno a estas dos características gravita un tercer elemento de una gran importancia. **Se trata de la compatibilidad o incompatibilidad entre las Rentas Mínimas Autonómicas y otras eventuales fuentes de ingresos o ayudas.** No siempre es éste un aspecto suficientemente claro y preciso en las distintas normativas. Un determinado régimen de incompatibilidades puede imposibilitar la percepción simultánea de la Renta Mínima Autonómica y determinadas pensiones, negando su carácter complementario. Otras veces, al tiempo que se proclama la subsidiariedad de las Rentas Mínimas Autonómicas, no se articulan mecanismos que propicien su utilización como último recurso de cobertura.

- Título de concesión condicionado.

Cada una de las Rentas Mínimas Autonómicas establece una serie de **requisitos que los demandantes deberán cumplir** (ver Cuadro A2-11 en el Anexo 2) para poder convertirse en verdaderos perceptores de la prestación. Una vez logrado el acto formal del otorgamiento, el solicitante deja de ser un mero peticionario para convertirse en auténtico beneficiario. Pero ni siquiera en esta condición ostenta un verdadero derecho frente a la Administración si la norma no pone a su alcance instrumentos que hagan exigible la prestación debida por ésta.

Se entra así de **la cuestión clave de si al ciudadano le asiste o no el derecho a la Renta Mínima Autonómica y en qué condiciones** (¿es exigible la prestación? ¿existe la obligación de la Administración a concederla?). La frecuente consideración de las Rentas Mínimas Autonómicas como medida de Asistencia Social aleja toda idea de derecho desde el momento que no existe una ley nacional.

Las posiciones territoriales son, en cualquier caso, muy diversas. En algunas Comunidades Autónomas se expresa claramente que no es un derecho subjetivo y que en todo caso depende

de su aprobación presupuestaria anual. Por contra, en otras comunidades, como Cataluña o Navarra, se señala como un derecho de carácter universal garantizado.

En conjunto **puede afirmarse que el deber de protección no genera un correlativo derecho a ella y que el otorgamiento de la prestación está presidido por la voluntariedad, no vinculando, en consecuencia, a la Administración.** Pues al ya mencionado tema de la disponibilidad presupuestaria para su aplicación, hay que añadir, a veces, confusos criterios de selección, plazos limitados y planes de inserción condicionados a otras actuaciones de la propia Administración. Por todo ello puede decirse que el cumplimiento de la Recomendación comunitaria 92/441CEE, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social, se cubren muy parcialmente.

- ***La finalidad promocional de las Rentas Mínimas Autonómicas está poco concretada en cuanto a sus resultados.***

Las Rentas Mínimas Autonómicas manifiestan expresamente en su desarrollo normativo **la finalidad que persiguen: la integración y la normalización social de sus perceptores.** Sin perjuicio de que otras prestaciones coadyuven a la misma causa y que algunas ayudas de implantación residual la compartan, lo cierto es que las **Rentas Mínimas Autonómicas son innovadoras y originales en cuanto a plantearse esta finalidad más allá de la mera prestación pecuniaria.**

En un mismo mecanismo de protección, las Rentas Mínimas Autonómicas, se funden dos objetivos: satisfacer económicamente determinados estados carenciales y reinserir socialmente a los perceptores. De esta manera, a la ayuda económica hay que sumar unos servicios técnicos (acciones de inserción) que posibiliten el segundo objetivo. **El problema es que pocas veces se define que significado tiene la inserción laboral y mucho menos la social.** Si se trata sólo de entrar en un dispositivo temporal de trabajo, en un trabajo que es estacional, en un trabajo socialmente protegido, en una formación o en un trabajo que aporte estabilidad, sea asalariado o a través del autoempleo, o además incluir a través del trabajo un tipo de socialización que habilite políticamente. Generalmente, se suele asumir implícitamente que la renta o el trabajo habilita social y políticamente como ciudadano, lo que no deja de ser una suposición controvertida.

El objetivo normativo de la renta mínima es doble, pero el contenido es único, las medidas de acompañamiento variadas y las posibilidades de combinación de estos factores, así como su intensidad muy diversas. Cada normativa autonómica pone su particular acento e interés en la finalidad promocional.

En los diversos preámbulos normativos se suele plantear la necesidad de abordar el tratamiento, prevención y remedio de las situaciones de necesidad. Así, por ejemplo en la Ley catalana la prestación es presentada como “una acción de solidaridad de carácter universal hacia los ciudadanos y ciudadanas con graves dificultades económicas y sociales”, afirmando de ella que “es un instrumento de inserción mediante un tratamiento integral, y no solo pecuniario, de las situaciones de pobreza y marginación”. El problema es que no siempre se va más allá de la norma en lo que respecta al “carácter universal”, pues los grupos de excluidos en muchos casos desconocen este derecho y no llegan a los dispositivos establecidos.

La diversidad de situaciones en las distintas Comunidades Autónomas es enorme, dependiendo de la voluntad y oportunidad política, de la propia coyuntura social y económica y, evidentemente, de los recursos con que cada Administración cuenta. **De este modo, mientras en unos territorios se ha aprovechado el establecimiento de las Rentas Mínimas**

Autonómicas para sistematizar y ordenar prestaciones similares o confeccionar programas interdepartamentales más complejos, en otros, por el contrario, se considera que su sola implantación bastaba para conseguir las metas propuestas. A modo de ejemplo de la primera situación, la Renta Básica navarra se regula, junto a otras prestaciones directas e indirectas, en un mismo Decreto al que le siguen otros dos dedicados específicamente a las contraprestaciones laborales y de empleo social protegido como medidas de inserción.

Requisitos de acceso a las Rentas Mínimas Autonómicas.

El análisis de los requisitos de acceso a las Rentas Mínimas Autonómicas resulta especialmente complicado debido a la diversidad y heterogeneidad existente (ver Cuadro A2-11 en el Anexo 2). Estas condiciones son necesarias para poder acceder a la prestación y deberán mantenerse mientras se perciba la ayuda, para evitar su revocación. Generalmente **son muy estrictas, convirtiéndose en barreras difíciles de superar para muchas personas que, aun padeciendo situaciones reales de necesidad, sin embargo, no logran acceder a estas prestaciones.** Comparativamente, los principales requisitos, los más frecuentes y representativos, son los que siguen:

- Requisitos personales:

Edad: Se exige al solicitante que haya cumplido una determinada edad o no supere otra o bien ambos supuestos. Con ello se pretende identificar, inicialmente, al virtual perceptor por su capacidad para trabajar, el grado de independencia económica y familiar, la posibilidad de acceder a otro tipo de ayudas, etc. Frecuentemente, la edad mínima se establece en los 25 años, como límite superior de la juventud, el comienzo de la emancipación laboral y familiar. Sólo en determinados casos y situaciones (cuando existen cargas familiares o se deriva de un centro de protección de menores, por ejemplo) se flexibiliza esta condición, adelantando la edad mínima a los 18 años.. La edad máxima suele establecerse en 64 o 65 años, edad a partir de la que el sujeto debería optar a la prestación de jubilación. El espíritu de la norma es evitar duplicaciones en los mecanismos de protección, pero de hecho este límite cierra el acceso a las Rentas Mínimas Autonómicas a personas que por diversas razones no pueden acceder a otras ayudas, como en el caso de los jóvenes con problemas de toxicomanías que viven solos, por ejemplo.

Residencia: Todas las normativas de las RMA imponen la exigencia, con distintos grados de matizaciones y excepciones, de un periodo previo de residencia en la Comunidad Autónoma en la que se solicita la prestación. Según expresan las normas, se pretende con ello, por una parte, evitar flujos migratorios entre Comunidades vecinas motivados por expectativas de ingresos mejores. Por otra parte, se argumenta que la pretendida reinserción sólo podrá ser posible con colectivos que muestren un cierto arraigo con la Comunidad en que aspiran integrarse. Los periodos de antigüedad exigidos, residencia en la Comunidad Autónoma, oscilan entre uno y dos años.

Dado que se trata de un requisito muchas veces difícil de cumplir o demostrar, existen diferentes mecanismos correctores que permiten, sólo en algunos casos, el acceso a la prestación a personas que no cumpliendo el tiempo de residencia demandado, sin embargo han nacido en la Comunidad o pueden acreditar la concurrencia de causas especiales o graves. Los inmigrantes como colectivo presentan especiales dificultades, así como minorías étnicas como los gitanos que conservan aún una cultura de movilidad, dependiendo de ciclos productivos en sectores económicos a los que tienen acceso, como los agrícolas, por ejemplo.

Hogar independiente: Las normativas definen el Hogar Independiente como el marco físico de residencia permanente de una persona o de dos o más que forman una unidad familiar. Se exige, de esta manera, la existencia de un marco físico autónomo, que permita por una parte evitar solapamientos en la protección y, por otra, obligue a una redistribución solidaria de la misma. A este requisito se añaden distintas matizaciones, debido a las condiciones particulares de miembros de la unidad familiar, como puede ser el caso de un espacio que se reconozca como residencia colectiva de varias unidades familiares o situaciones de internamientos en instituciones sanitarias, sociales o penitenciarias.

Otros: Se incluyen aquí dos requisitos que aluden no a las características de los demandantes, sino a comportamientos o actuaciones que se le exigen. Por una parte, **sólo en algunas Comunidades, se exige la carencia de empleo del solicitante o su registro como demandante de empleo.** Por otra parte, se pide la suscripción de un compromiso de inserción por parte del solicitante, que puede tomar diversas formas. En algunos casos, se trata de un compromiso previo por el que se obliga genéricamente a participar en ciertas actividades de inserción. En otros casos, se cumplimenta, una vez valorado el caso y aprobada la prestación, de acuerdo a las recomendaciones técnicas de acciones concretas propuestas para la inserción del demandante (ver casos de estudio de Cataluña y Andalucía).

- Requisitos económicos.

Insuficiencia de recursos: Siendo uno de los objetivos de las RMA el garantizar unos mínimos de subsistencia personal, la situación carencial vendrá calificada por la no superación de un determinado nivel de ingresos. Como primera medida se comprueba el volumen de los recursos del solicitante. Generalmente, se trata de establecer un cómputo anual, que debe incluir frecuentemente actividades económicas eventuales o irregulares de difícil cálculo. Si a ello se añade la enorme diversidad de fórmulas y excepciones desarrolladas para lograr la cuantificación de los recursos del solicitantes, se puede llegar a la conclusión de que el resultado final está muy condicionado por la flexibilidad o el rigor con que se interprete y apliquen las normas establecidas por parte de los técnicos que las gestionan.

Inexistencia de derecho a otras ayudas o pensiones: La percepción por parte del solicitante de RMA de alguna otra ayuda o pensión es valorado normalmente desde el punto de vista económico (determinar la carencia o suficiencia de los recursos disponibles) y raramente como significativa de un cierto grado de inserción. Las distintas normativas establecen incompatibilidades diversas entre la RMA y otras pensiones y ayudas, restringiendo el acceso a las RMA e intensificando su carácter secundario o de prestación de cierre (último recurso para aquellas personas que no tienen derecho a ninguna otra prestación).

Imposibilidad de auxilio por vía familiar: En distintas normativas se establece el requisito de la inexistencia de parientes con obligación legal de prestar alimentos. Este supuesto es aplicado con flexibilidad, dependiendo del rigor del técnico, debido a que la existencia de tales parientes no garantiza la atención del solicitante por los mismos ni la posibilidad de éste de reclamarlo efectivamente. Con este requisito se pretende incentivar una “solidaridad impuesta legalmente” pero se corre el riesgo de permitir la desprotección de alarmantes situaciones de necesidad cuya cobertura no llega ni por una ni por otra vía. **Especialmente lacerante es el caso de mujeres separadas o divorciadas o sujeto de violencia doméstica que el esposo aún teniendo obligación de asistencia económica no cumple con ella y debido a la lentitud de la justicia o al miedo a la violencia, las mujeres no tienen medios de demostrar la situación en la que viven, no pudiendo acceder a la renta mínima aún encontrándose en situación de pobreza absoluta.**

Otros: Hay una serie de presupuestos establecidos por las distintas normativas para obligar al solicitante a utilizar y agotar su acceso a otras posibles ayudas, potenciando así el carácter de la RMA como “última vía”. Este requisito se configura como un obstáculo más a salvar por el solicitante, pues dada la variedad y complejidad de las situaciones personales y de las posibles ayudas, la aplicación y el control eficaz de esta exigencia no le resultar fácil al demandante si no cuenta con el asesoramiento técnico adecuado y eso implica, por lo general una prolongación del periodo de espera para acceder a cualquier prestación, aunque tenga necesidad de ella.

Cobertura de las Rentas Mínimas Autonómicas.

Lamentablemente la situación de descentralización de las rentas mínimas no hace posible disponer a nivel del Estado de una cifra global de perceptores para 1999. Sólo disponemos del conjunto de cifras que las Comunidades Autónomas han aportado al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a partir de la actualización del cuestionario encomendado a la Dirección General de Acción Social, en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, como consecuencia del acuerdo de la tercera reunión de la Ponencia sobre Bienestar Social y Prestaciones Sociales Básicas de Servicios Sociales, celebrada en 1994 (Ministerio de Asuntos Sociales, 1995) que se ha seguido manteniendo.

Estas cifras referidas a 1998, el propio Ministerio las considera sólo de manera oficiosa. Para el año 1999 se cuenta con las que han facilitado para la realización de este informe las Comunidades Autónomas estudiadas.

De forma muy general, para las distintas Comunidades Autónomas, **el importe mensual de la RMA suele oscilar entre el 50% y el 75% del Salario Mínimo Interprofesional (SMI). Siendo el SMI en 1999 de 69.270 ptas./mes, la cuantía mensual media de la RMA oscila entre las 35.000 y 55.000 pesetas, aproximadamente,** para el titular (el total que percibe la unidad familiar está condicionado al número de sus miembros y esto ya se complica bastante en cada caso). Hay excepciones y casos en que es difícil precisar incluso el dato básico anterior, debido a las distintas formas de contabilizar y elaborar los datos.

En la mayoría de las Comunidades Autónomas el número de titulares de las RMA se sitúa en torno al 2 por mil de la población de 16 y más años (oscilando normalmente entre el 1 y el 3 por mil, con alguna excepción destacada como la del País Vasco donde es del 9 por mil). En números absolutos destaca el País Vasco con más de 16.000 titulares, seguido de Cataluña, Andalucía y Madrid, con cerca de 10.000 titulares cada uno de ellas. **Para la totalidad del Estado Español se pueden computar una cifra conjunta de 70.000 titulares de la RMA.** Si se relaciona este dato con el número de personas desempleadas sin cobertura de prestación por desempleo, se observa que **los titulares de la RMA representan sólo el 4,4% de las personas sin cobertura por desempleo.**

El número de beneficiarios totales depende de la composición familiar (número de miembros de la unidad familiar). Este es un dato muy variable según Comunidades Autónomas. En los datos ofrecidos, normalmente se utiliza un “factor multiplicador tipo” para convertir el número de titulares en número de beneficiarios totales. En determinados casos este procedimiento puede ser bastante adecuado, pero en otros casos resulta, cuanto menos, dudoso. La media puede estar en 3 beneficiarios por titular (en Valencia el factor es inferior a 2, en Asturias y Melilla es 4). **Para la totalidad del Estado Español se pueden computar una cifra conjunta de 190.000 beneficiarios familiares de la RMA.**

Los datos correspondientes a los presupuestos anuales de las distintas RMA son de difíciles de comparar entre si, debido a que en cada caso las cifras responden a conceptos y formas de

calcular diferentes (en ciertos territorios se computa sólo el pago de la prestación, en otros se incluyen otras acciones, etc.).

Estudio de casos significativos: tres diferentes modelos de Rentas Mínimas Autonómicas.

- El modelo andaluz de Renta Mínima.

Los destinatarios del Programa son las unidades familiares residentes en el territorio andaluz cuyos ingresos mensuales máximos, por todos los conceptos y por todos sus miembros, **no alcance el 62% del Salario Mínimo Interprofesional, incrementado en un 8% del citado salario por cada familiar.** El solicitante será cualquier persona mayor de edad que represente a su unidad familiar. De esta forma, aunque el solicitante y titular formal de la prestación es una persona física, la unidad familiar es la verdadera referencia y destinataria del Programa.

En el año 1999 recibieron la renta mínima un total de 9.914 titulares, con los perfiles siguientes: prácticamente igual número de titulares hombres y mujeres; predominan las familias nucleares, pareja con hijos, aunque las familias monoparentales aumentaron últimamente; el nivel de estudios y cualificación es muy bajo; el intervalo de edad más representado es el de 30 a 39 años, que supone el 36% de los perceptores; la mayoría de los perceptores se concentran en grandes municipios, confirmando el carácter acentuadamente urbano del programa, fruto de su incompatibilidad con el Régimen Especial Agrario, hasta el último decreto que regula la prestación (Decreto 2/1999, BOJA nº 16 de 6 de Febrero). En este decreto se detraen de la renta mínima las ayudas de emergencia que se apliquen.

Las tipologías con mayor incidencia son: mujeres con cargas familiares no compartidas (madres solteras, separadas o divorciadas); parados de larga duración (hombres y mujeres mayores de 45 años), mendigos, prostitutas y, de manera especial, la etnia gitana. Los inmigrantes actualmente casi no participan, pero con la nueva ley de inmigración las cifras pueden dispararse.

La cifra total de solicitudes estimadas (aprobadas) anualmente durante los primeros años del programa estaba alrededor de los 7.000, creciendo posteriormente para situarse en los últimos años en torno a las 10.000 solicitudes estimadas (25.000 personas beneficiarias), sobre unas 14.000 solicitudes presentadas. Existe un alto nivel de cronificación en el programa, que puede estimarse en torno al 30% de las peticiones. Se ha detectado a perceptores que habían repetido hasta siete veces, en años sucesivos, la ayuda de seis meses. Considerando que el periodo medio que tarda un usuario desde que solicita la prestación hasta que la consigue es de 10 meses, según los informadores, se puede detraer su perseverancia y el papel de la renta mínima como un recurso más para ir “buscándose la vida”, pero no “el último” ni “el único”.

El procedimiento de acceso consiste en que el solicitante debe acreditar reunir los requisitos exigidos para acceder a las acciones previstas en el Programa de Solidaridad. No se podrá presentar una nueva solicitud hasta que hayan transcurrido seis meses desde la finalización de la prestación anterior, es decir, podrá percibir una **ayuda de seis meses por año.** Los perceptores del Ingreso Mínimo de Solidaridad se obligan, mediante la firma del documento denominado Compromiso de Inserción, a cumplimentar una serie de aspectos en el ámbito personal y familiar (escolarización de menores, educación de adultos, medidas sanitarias, etc.) y en ámbitos socioeconómico y laboral (registrarse como demandante de empleo, aceptar ofertas de empleo y acciones formativas, etc.). El incumplimiento de alguno de estos aspectos puede suponer la suspensión de la prestación.

Este programa en sus comienzos dependía de la Consejería de Trabajo, no de Asuntos Sociales. Al separarse en dos consejerías diferentes y pasar el programa a depender de Asuntos Sociales, en 1995/96 se dejaron de aplicar las medidas de inserción a través de programas de formación y **ha quedado sólo en el pago de una renta mínima y, aunque existe el programa de solidaridad, lo poco que de él depende se gestiona al margen de los perceptores de rentas mínimas.** La apuesta de futuro que se hace, parece que va orientada a que la gestión la asuman los municipios, aunque por el momento no se ha previsto financiación alguna para ello. Parece que el nuevo marco de desarrollo del programa quedará incluido en la ley contra la exclusión que se pretende poner en marcha.

Durante 6 meses del año 1998, este programa no ha podido ejecutarse debido a **problemas de disponibilidad presupuestaria**, por lo que durante ese tiempo no se pudo pagar el Salario Mínimo de Inserción, conocido popularmente como Salario Social y los expedientes de solicitudes se fueron acumulando. La dificultad para gestionar el volumen de expedientes desde las delegaciones provinciales autonómicas, ha retrasado mucho la tramitación dando lugar a reclamaciones por parte del Defensor del Pueblo de Andalucía. Esto a su vez hace que los registros de información, aún cuando existen aplicaciones informáticas específicas, no se lleven a cabo más que en lo que refiere a los datos personales, lo que dificulta mucho su utilización, haciendo que desde hace dos años realmente no haya un seguimiento del programa. Ahora existen varias aplicaciones informáticas: la específica de renta mínima, que se quiere cambiar por otra y la consensuada con el Ministerio en la que no se incluyen estos usuarios. Ninguna de ellas se utiliza realmente. Tampoco hay conexión con la información de otros programas gestionados en la Consejería, salvo puntualmente con una iniciativa comunitaria INTEGRÁ que ha dado lugar a un programa piloto en el que se incluyen perceptores de renta mínima (programa SURGE), aunque los gestores de las rentas mínimas provinciales no tienen constancia de qué usuarios están pasando por estos dispositivos.

Todo ello ha llevado a que la Junta de Andalucía tratase de traspasar la gestión a los ayuntamientos, incluyéndolo **en el convenio anual sobre servicios sociales comunitarios que se suscribe desde la Consejería de Asuntos Sociales con los ayuntamientos, siendo esto motivo de conflicto**, ya que este traspaso se hace sin contrapartida presupuestaria, por lo que muchos se han negado a colaborar, argumentando que sólo están obligados a “*colaborar de forma esporádica*” con la delegación autonómica, que cuenta con personal técnico contratado a cargo de este Programa de Solidaridad de los Andaluces. Se ha tratado de conseguir apoyo suplementario de entidades privadas, lo que ha dado lugar a la crítica de los grupos de la oposición.

El presupuesto total anual del Programa de Solidaridad de los Andaluces ha decrecido, contra lo que sería de esperar. En grandes cifras puede decirse que se ha pasado de 6.000 millones de pesetas en su comienzo a 4.483 millones de pesetas en el año 2000. Correspondiendo este presupuesto último directa y exclusivamente al pago del Salario Social, pues no se han financiado otras actividades complementarias.

En la actualidad se está realizando un estudio sobre exclusión social y pobreza en Andalucía que permita dimensionar al colectivo potencialmente afectado. A pesar de no disponer aún de información, puede decirse que los actuales niveles de cobertura sólo atienden a una reducida parte de la población necesitada y potencialmente beneficiaria del programa. Si se relaciona la cifra de receptores con la de aquellos que no están cubiertos por ningún tipo de prestación, se comprueba que **los titulares de la Renta Mínima de Solidaridad suponen sólo el 2,4% del total personas que no perciben prestación de desempleo. Esto en sí mismo es un problema: la dimensión cuantitativa de la exclusión del trabajo y de las prestaciones que se alcanza en Andalucía.**

A ello hay que agregar **los aspectos cualitativos que se deben mejorar en cuanto al acceso de las personas necesitadas**, mediante una mayor y mejor difusión del programa. Muy pocos conocen su existencia, es mucho más popular el subsidio de los eventuales agrarios. También es necesario mejorarlo facilitando y agilizando los requisitos y trámites de las solicitudes, ya que la tramitación de las solicitudes es compleja, se establecen incompatibilidades con otras prestaciones públicas y la resolución de los expedientes es excesivamente lenta. En los periodos difíciles, por las carencias presupuestarias, la resolución de las solicitudes solía demorarse más de un año. Actualmente, se ofrece el dato oficial de un tiempo medio de tres meses y medio para la resolución de las solicitudes, aunque reconociendo que es un valor medio y que por tanto en determinados casos, cuando no hay colaboración local, puede ser un tiempo bastante mayor.

La adscripción administrativa del Programa de Solidaridad a distintas Consejerías y Departamentos de la Junta de Andalucía ha dificultado la ejecución de las acciones previstas, ya que la colaboración entre ellas ha sido difícil y como en otros gobiernos autónomos la capacidad de vertebrar desde los servicios de sociales autonómicos ha estado muy condicionada por el peso político de su responsable en el gobierno autonómico. A ello se ha añadido el aumento de la demanda, las dificultades presupuestarias y la eliminación progresiva de la formación profesional, de manera que el programa ha quedado reducido, frecuentemente, a la mera concesión del Ingreso Mínimo de Solidaridad, salvo en algunas provincias en las que los responsables de la delegación autonómica han sido capaces de vertebrarlo con otros programas, como ha ocurrido en Granada o Sevilla.

Intentar hacer una valoración del Programa en cuanto a su objetivo general, que no es otro que la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía, con la información de la que se dispone es aventurado, pero hay datos que hablan por sí mismos: llega a muy pocos perceptores; tiene un proceso de gestión muy lento; se hace muy poco respecto a la inserción; las rentas que se obtienen no permiten salir de la exclusión; está poco dotado técnica y presupuestariamente.

Se ha logrado por el momento sólo paliar, momentáneamente y de forma relativa, la situación de pobreza de una parte pequeña de las familias potencialmente beneficiarias. Para lograr alcanzar el objetivo general propuesto y poder atender a todos los necesitados, sería necesario incrementar notablemente los recursos humanos, materiales y económicos. Pero, además, **será necesaria una mayor y ajustada coordinación entre los órganos de las Administraciones Públicas** que lleve a hacer efectivo lo que se dice en las normas legisladas.

- El modelo catalán de Renta Mínima.

En el año 1990 se establece el “Programa Interdepartamental de Renta Mínima de Inserción (PIRMI)” (Decreto 144/1990), con la finalidad principal de la inserción social y laboral de las personas afectadas, a la vez que ofrecer nuevas oportunidades a las personas en dificultades para subsistir. En mayo de 1995 se establece un “Plan de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social”. Finalmente en el año 1997 se aprueba la Ley 107/1997 que consolida definitivamente la “Renta Mínima de Inserción”.

La Ley define la Renta Mínima de Inserción como un programa interdepartamental, de hecho participan en su gestión las Consejerías de Bienestar Social y la de Trabajo, con la intervención directa de la Dirección General de Formación de Adultos, el Instituto Catalán de Asistencia Social y la Dirección General de Economía Social, Cooperativas y Autoempresa, la Dirección General de Empleo, la de Seguridad Social y la de Servicios Sociales. También queda definida en la Ley como un instrumento de inserción que requiere un tratamiento

integral, no sólo pecuniario, de las situaciones de pobreza y marginación. Para ello **se configuran cinco bloques de prestaciones**: Prestaciones de urgencia; acciones de apoyo a la integración social; acciones de formación de adultos; acciones de apoyo a la inserción laboral; provisión de una prestación económica.

Por tanto, la Renta Mínima de Inserción desarrolla prestaciones y actuaciones de servicios sociales, salud, educación, formación de adultos, prestaciones económicas y acciones de apoyo para la integración social y laboral. **Queda regulada como un derecho de carácter universal garantizado por el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública.**

Por su naturaleza de acción integral y la necesidad de un tratamiento personalizado y contextualizado de los perceptores, la Renta Mínima de Inserción comporta la responsabilidad y la colaboración fundamental de los servicios sociales locales, así como la activa participación de las entidades de la iniciativa social que trabajan en el campo de la exclusión social. En este sentido es de gran importancia el papel de las entidades no gubernamentales que colaboran en la gestión del programa, especialmente la Coordinadora Catalana de Empresas de Inserción. Los destinatarios de la Renta Mínima de Inserción son las unidades familiares empadronadas en Cataluña **cuyos ingresos mensuales no superan la prestación económica de la Renta Mínima de Inserción.** Los perceptores habrán de firmar y cumplir el Convenio de Inserción, para tener acceso a la prestación.

Los perfiles generales de las personas receptoras son las siguientes: el doble de mujeres que hombres entre los titulares; 50% de personas con problemas sociosanitarios (20% alcoholismo y/o toxicomanías, 20% salud mental, 10% otros problemas de salud), 22% familias monoparentales, 15% con problemas laborales graves, 13% marginación social severa: personas desestructuradas, mendigos y prostitutas. La mayoría de los perceptores se concentran en grandes municipios. La etnia gitana y los inmigrantes tienen una gran incidencia.

La cifra total de expedientes vigentes (término utilizado para referirse a los expedientes que se abonan en ese momento) ha ido creciendo de forma continuada hasta situarse en los últimos tres años en torno a los **10.000 expedientes**, equivalentes a unas 20.000 personas.

Según los entrevistados, **los colectivos que no acceden al programa** serían fundamentalmente caracterizado por tener mucha movilidad y estacionalidad o estar localizados en zonas territoriales de concentración de la marginación. Se podrían citar los siguientes grupos: los que rechazan la intervención (grupos de precariedad absoluta, con muchos problemas asociados: heroinómanos, localizados en zonas periféricas e incluso en el centro de Barcelona); los indigentes, muy difícil de cuantificar, muy ligados a problemas de salud mental, que a veces son canalizados al programa a través de entidades que trabajan los que cursan procesos judiciales o penitenciarios, fundamentalmente ligadas a Derechos Humanos; grupos que viven en unas cuatro o cinco zonas en las que se da una concentración de la marginación que hace que los servicios sociales del territorio estén colapsados en las grandes ciudades de Barcelona y Gerona, fundamentalmente, en los centros históricos abandonados (El raval) o en barrios dormitorio como “La Mina”. En este último barrio se ha puesto en marcha una experiencia de “contrato de barrio” en el que a partir de la colaboración de expertos, se viene estableciendo un plan de prioridades de acción sobre las familias, participando en el mismo asociaciones de gitanos.

El procedimiento que debe seguir el solicitante consiste en acreditar reunir los requisitos exigidos para acceder a la Renta Mínima, mediante una entrevista que le realizan los **servicios sociales de proximidad o las entidades no gubernamentales sin ánimo de lucro colaboradoras** (hay 18 entidades homologadas como tales en Cataluña). Una vez aprobado el Plan de Inserción por el Comité de seguimiento, la Renta Mínima se hace ejecutiva.

Actualmente el tiempo que transcurre entre la presentación de la solicitud y la resolución correspondiente es de 26 días, como media.

La ley autonómica establece la Renta Mínima de Inserción como un derecho cuya financiación quedará garantizada por los créditos oportunos que el Gobierno catalán deberá habilitar en cada ejercicio presupuestario para cubrir las reservas que la aplicación de la Ley pueda demandar. El presupuesto total anual de la Renta Mínima en el año 1999 fue de 5.706 millones de pesetas. **Existe un acuerdo negociado por el gobierno de la Generalitat de Cataluña con los agentes sociales por el que se establece anticipadamente el importe de la Renta Mínima para un periodo de cuatro años.**

Resulta difícil establecer hasta que punto el Programa de Renta Mínima alcanza a las personas potencialmente receptoras de esta prestación, ya que este colectivo no está suficientemente determinado, no se han realizado por parte de la administración ninguna investigación orientada a conocer la amplitud de los excluidos, pero utilizando el mismo índice que en caso de Andalucía se obtiene que **los titulares de la Renta Mínima suponen el 7,3% del total de la población desempleada no cubierta por ninguna prestación por desempleo.** Este es un programa que desconocen mucho de los necesitados, según se ha puesto de manifiesto en las entrevistas realizadas a usuarios. Además hay determinadas personas que manifiestan un claro rechazo a solicitar esta ayuda, por lo que implica de estigmatización.

Hay que valorar que la Renta Mínima sea reconocida como un derecho y, aparentemente, con recursos suficientes para las demandas hasta ahora establecidas. Resulta positiva la concepción interdepartamental del Programa, vinculando los aspectos sociales, de empleo, educación, salud y vivienda, con la percepción de la prestación económica, aunque como responsables del programa reconocen, *“meter y unir a tantas administraciones no resulta fácil y hay reticencias por ser todo nuevo”*. La participación de los agentes sociales es escasa, especialmente la de las organizaciones empresariales.

Existe un notable interés y esfuerzo por realizar labores adecuadas de seguimiento, mediante comisiones políticas y técnicas que se reúnen regularmente. Recientemente se está poniendo a punto una base de datos informatizada, accesible por Internet para todos los técnicos implicados, de todos los perceptores de Rentas Mínimas, incluyendo las distintas actividades formativas y laborales desarrolladas por de cada uno de ellos. Esto permitirá un más eficaz seguimiento de los expedientes personales y una mayor transparencia de los procesos.

- *El modelo navarro de Renta Mínima.*

Desde 1982 se han venido aprobando en Navarra diversas ayudas a familias en situación de necesidad. Los Decretos Forales 168, 169 y 170/1990 regulan las Prestaciones y Ayudas Individuales y Familiares, las Contraprestaciones Laborales como medidas de inserción y las Contraprestaciones de Renta Básica en la Modalidad de Empleo Social Protegido. **La demanda social (Red de Lucha contra la Pobreza) de medidas contra la exclusión propició la creación (con la colaboración del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra) del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra, aprobado en 1999, que “pretende crear un tratamiento integral de aquellos aspectos carenciales que, combinados, constituyen el fenómeno de la exclusión”**. La Ley Foral 9/1999 establece la Carta de Derechos Sociales que proclama el acceso a una Renta Básica. Los Decretos Forales 120 y 130/1999 regulan, respectivamente, la Renta Básica y las ayudas económicas para el desarrollo de programas de incorporación sociolaboral destinados a personas en situación de exclusión social.

La Ley Foral 9/1999 proclama el acceso a una Renta Básica para los ciudadanos y ciudadanas de Navarra a fin de que puedan disfrutar plenamente de sus derechos como tales. En su articulado se establece la cuantía de esta renta básica y las obligaciones de las personas beneficiarias de las mismas. Se establece la definición de la unidad familiar perceptora, las condiciones económicas y estructurales que debe reunir, así como los compromisos a que deben someterse. **Destaca la vinculación de la Renta Básica al establecimiento de un Acuerdo de Incorporación Sociolaboral que pretende evitar la simple consolidación de la ayuda sin un objetivo de inserción.** Al estar considerada la Renta Básica como una prestación destinada a cubrir las necesidades estrictamente básicas, se considera **compatible con otras ayudas de carácter finalista** establecidas para cubrir necesidades específicas.

Son destinatarios de la Renta Básica las unidades familiares residentes en Navarra desde más de dos años, cuyos ingresos mensuales no superan el importe de la Renta Básica. Los perceptores han de suscribir un Acuerdo de Incorporación Sociolaboral.

Los perfiles generales de los perceptores son los siguientes: 61% de mujeres y 39% de hombres entre los titulares (el desempleo masculino en Navarra es muy bajo). El 37% son familias monoparentales, el 26% unidades familiares de etnia gitana, 5% de unidades familiares transmontanas portuguesas (región portuguesa con un flujo migratorio regular a Navarra). El 44% del total de perceptores corresponden a la ciudad de Pamplona, lo que unido a los de los núcleos urbanos mayores, confirma el carácter predominantemente urbano de los perceptores.

El número total de perceptores ha ido creciendo moderadamente, hasta situarse en los últimos cuatro años en torno a los 1.200 (1.154 en 1999). Debido a que el problema de la pobreza es en Navarra cuantitativamente escaso y a que se dispone aquí de recursos suficientes para atender las demandas que se puedan representar, resulta que la gran mayoría de las solicitudes presentadas son atendidas: menos del 10% del total de solicitudes son rechazadas. En expresión de uno de los responsables de la gestión del Programa, *“aquí se le da la Renta Básica a todo el mundo y se da ilimitadamente”*, refiriéndose a que se renueva fácilmente. El solicitante debe acreditar reunir los requisitos exigidos para acceder a la Renta Básica. En el plazo de dos meses desde la concesión de la prestación, deberá comprometerse por escrito suscribiendo su plan de acción. Actualmente este compromiso ya no es obligatorio sino *“voluntario”* y *“consensuado con el usuario”*.

La ley establece la Renta Básica como un derecho cuya financiación queda garantizada por los presupuestos de la Comunidad Foral de Navarra. La disponibilidad de recursos económicos ha sido siempre suficiente, por lo que la gestión de la prestación no ha tenido en ningún momento problemas financieros.

De hecho, **el presupuesto total anual de la Renta Básica ha ido creciendo a un ritmo mayor que el número de perceptores** (en el año 1994 para 1.148 titulares se dispuso de un presupuesto de 272 millones de pesetas, en 1999 para 1.154 titulares se dispuso de 580 millones de pesetas).

A la hora de valorar el programa de Renta Básica de Navarra, debe tenerse en cuenta, ante todo, las particulares características de esta Comunidad Autónoma. Por una parte, es una región pequeña, con una población 10 veces menor a Cataluña o a Andalucía. En segundo lugar, su tasa de desempleo es muy baja, especialmente la masculina, y el colectivo de personas desfavorecidas o excluidas es bastante reducido. En tercer lugar, Navarra cuenta con un sistema financiero y fiscal específico que le permite disponer de recursos económicos suficientes para asumir estas políticas.

Dicho esto, hay que destacar que el proceso desarrollado en Navarra para luchar contra la exclusión social ha sido particularmente interesante¹³. La demanda social, canalizada a través de organizaciones no gubernamentales, promovió un debate que con la activa participación de Red de Lucha contra la Pobreza y el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra posibilitó el desarrollo de todo un modelo de actuación, posteriormente plasmado en la Ley de Lucha contra la Exclusión de Navarra.

A la hora de evaluar el programa de Renta Básica, se puede considerar que se ha atendido, durante estos años, a la práctica totalidad de los solicitantes, ofreciendo un ingreso económico y la posibilidad de empleo público o protegido. Parece haber existido un aceptable nivel de colaboración y participación entre los distintos departamentos y entidades implicados, aunque con un **claro protagonismo por parte del área de Bienestar Social que se corresponde con el señalado peso político que tiene en el gobierno.**

En cualquier caso, lo más difícil de determinar es el verdadero impacto de la Renta Básica sobre el colectivo de personas desfavorecidas. El análisis detallado de los perceptores, en el año 1996 **antes de la modificación y la ampliación de las medidas de inserción, de la Renta Básica en Navarra permite concluir que el efecto económico sobre las familias era limitado, debido a la reducida cuantía de la prestación y a que pocas personas acceden verdaderamente a un empleo.** En conjunto se estimaba para esa fecha en un 30% la reducción de los niveles de pobreza, lo que no permite pensar en la eliminación de la situación de exclusión, pero si se puede concluir que **el impacto estructural de la Renta Básica sobre el sector de la población afectada por la pobreza extrema es muy considerable**, aunque el número de titulares de la Renta Básica suponen sólo un 17% del total de personas desempleadas sin ningún tipo de prestación en Navarra.

¹³ En el capítulo 4 se explica más detalladamente el proceso participativo que tuvo lugar y que dio lugar a que finalmente se aprobara la Ley de Lucha contra la Exclusión de Navarra.

CAPÍTULO 2: POLÍTICAS DE ACTIVACION PARA LOS USUARIOS DE LAS RENTAS MÍNIMAS.

1. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO.

- *Tendencias de la actividad y la ocupación: crecimiento de la actividad formal y de una ocupación muy terciarizada, temporal y coyuntural, desigualmente distribuida entre géneros y territorios.*

La población en España en edad de trabajar se ha incrementado de 1995 a 1999 en un 3%, en tanto que la tasa de actividad ha crecido a un ritmo mayor (un 5%), **logrando a lo largo de esos años un incremento de la ocupación del 15% y una reducción del desempleo del 27%**. El aumento medio acumulativo anual del empleo entre 1994 y 1999, según la Encuesta de Población Activa (EPA) ha sido de 417.000 personas¹⁴.

A su vez, **la afiliación a la Seguridad Social sigue creciendo en 1999 muy por encima de la ocupación** en la EPA. La comparación de estos aumentos con los correspondientes al PIB lleva a pensar que parte del aumento en las cifras de afiliación se debe al afloramiento de empleos antes ocultos a efectos de Seguridad Social. Con el cambio de metodología de la EPA es posible que también ocurra lo mismo respecto a algunas de las actividades antes no declaradas por la forma de realizar las preguntas que quedaban en el ámbito de la inactividad¹⁵. Pero, como ya Toharia (1994) señala, la EPA había venido subestimando el número de ocupados, pero no el de parados (aunque sí en el descenso de la tasa de paro), afirmación en la que también coincide el Consejo Económico y Social.

Desde un punto de vista sectorial, se viene dando un **continuo descenso de la agricultura** y un **fuerte crecimiento del empleo en la construcción y el sector servicios**, este último el mayor, a mucha distancia, de los sectores por número de ocupados (más de 8,5 millones de ocupados, más de las tres quintas partes del empleo en España), que crece casi en la misma proporción que se pierde empleo en la agricultura.

Todo ello además hace pensar que pueda estar dándose **una subida muy coyuntural, que se subraya por una enorme temporalidad en la contratación**, dada la facilidad de movilidad intersectorial entre la población con baja cualificación entre los sectores agrarios, construcción y de servicios no cualificados y el afloramiento de dinero “negro” que ante la entrada en vigor del Euro busca refugio en la construcción.

¹⁴ Hay que tener en cuenta que ha habido en el primer trimestre de 1999 una importante modificación de la EPA, necesaria para acometer su homologación con los nuevos requisitos de la encuesta comunitaria de población activa. Aunque es difícil cuantificar el efecto estadístico que pueda tener, parece que este ha propiciado una elevación del volumen de empleo que recoge la EPA (según el CES, 2000).

¹⁵ Los cambios efectuados han hecho que en el primer trimestre del año se produjera una ampliación en el número de secciones muestrales, necesaria para acometer su homologación con los nuevos requisitos de la encuesta comunitaria de población activa. El efecto de esa ampliación, a la que se agregan otras modificaciones, como la nueva medición del subempleo, la inclusión de nuevas preguntas en módulos variables en el segundo trimestre de cada año, o las nuevas normas para el desarrollo del trabajo de campo, han podido ser una elevación del volumen de empleo que recoge la EPA (CES, 2000).

Igual que en los últimos años, lo más destacable en el panorama general del empleo es que el aumento de la ocupación se debe a los asalariados, casi todos ellos además en el sector privado, que creció nada menos que un 8% este último año. El crecimiento del empleo público se originó mayoritariamente en el ámbito de las administraciones territoriales, probablemente debido al proceso de traspasos de competencias, que en 1999 generó trasvases de empleo importantes en número, como es el caso de la educación.

Sin embargo, **la tasa de temporalidad es bastante alta, aunque no se ha movido mucho del nivel de otros años a pesar de que el empleo indefinido no redujo su ritmo de crecimiento** (CES, 2000). A esto hay que agregar que, a pesar de ello, se da también paralelamente **una fuerte destrucción de empleo fijo**, que obtiene un saldo negativo, sobre todo, en la medida que mucho del empleo fijo destruido es de trabajadores mayores acogidos a modalidades de contratos anteriores a las reformas de 1997, que tenían mayor coste de despido y, teóricamente, mayor grado de protección contra la temporalidad. La razón estriba, sobre todo, en el **fuerte aumento del empleo temporal** (en los últimos 3 años, a pesar las reformas normativas introducidas para estimular la contratación indefinida, más de 90% de los nuevos contratos han sido temporales). En 1999 había 3,1 millones de trabajadores temporales, 160.000 más que el año anterior lo que **sitúa el porcentaje de ocupados temporales ya en un 23% (casi una cuarta parte del total de los ocupados)**. A ello hay que agregar el incremento de personas que progresivamente se emplean en empresas temporales, que durante 1999 han sido 80.000 como media. De éstas, el 43% han sido mujeres, lo que implica un valor alto, ya que en el total de asalariados del año las mujeres son el 38%.

En cuanto al comportamiento del empleo por sexo y edad, **la posición de las mujeres en el mercado de trabajo sigue siendo claramente peor, extremo del que hablan, entre otros, sus mucho mayores tasas de paro**. Pero los resultados de 1999 ofrecen una relativa mejora en esa posición, mayor en unos territorios que en otros. Desde el punto de vista de la jornada de trabajo, considerando sólo el empleo asalariado, **el porcentaje de mujeres entre las personas que trabajan a tiempo parcial es casi el 80%**.

En 1999 se ha dado en todos los grupos de edad un aumento del empleo, salvo en el de 60 a 64 años. El grupo de los más jóvenes, cuyo tamaño reduce el significado de sus porcentajes de variación anual, siendo el crecimiento más altos en términos relativos para los menores de 30 años, con ello se sigue la misma tendencia de los últimos años (CES, 2000). Atendiendo a la evolución *transversal* del empleo, se observa como rasgo más significativo que en los últimos decenios entre las personas con cincuenta años o más se ha dado un número importante de pérdidas de ocupación, que muy probablemente acaban convirtiéndose en retiradas tempranas del mercado de trabajo. Parece que ese fenómeno podría haber detenido su progresión¹⁶.

El crecimiento del empleo en 1999 alcanzó a todas las Comunidades Autónomas excepto Cantabria. Sin embargo, se sigue planteando una importante divergencia en los valores de ese crecimiento, que vienen a sumarse a la dispersión en las reducciones del desempleo por Comunidades Autónomas¹⁷. Para el CES, *“la vía de solución a las disparidades regionales estaría en el diseño de una política de empleo que favoreciera el fortalecimiento del tejido productivo. Igualmente, debería revisarse el proceso de descentralización (territorial e institucional) de los sistemas públicos de intermediación en el mercado de trabajo. Sin duda este proceso se abrió con buenas perspectivas de mejora de la*

¹⁶ El CES está a punto de concluir un Informe denominado *Vida Laboral y Prejubilaciones* y avanza algunas propuestas sobre este grupo de edad.

¹⁷ En 1999 el CES elaboró un Informe donde se planteó esta cuestión para relacionarla con la movilidad geográfica de las personas en los procesos de búsqueda de empleo.

eficacia de las políticas activas de empleo. Pero, al mismo tiempo, el conjunto de agentes que hoy intervienen en la intermediación y/o en las tareas de acompañamiento a la colocación presenta el riesgo de atomización y subsiguiente pérdida de información (o al menos de una más lenta disponibilidad de ésta) sobre las características de la oferta y la demanda de empleo en el conjunto español” (CES, 2000). Estas afirmaciones parece que siguen planteado que se trata simplemente de problemas de ajuste entre una oferta y demanda muy segmentada, tras la que subyace una visión muy economicista sobre el empleo. Pero frente a ella, **la realidad sociopolítica en la que el empleo se ve inmerso, sigue imponiéndose tozudamente.**

- ***La reducción del desempleo es selectiva social y territorialmente: feminización, alta incidencia del paro de larga y muy larga duración y divergencias regionales en su persistencia.***

Al analizar la evolución de las cifras del desempleo en España durante los últimos años, se observa una disminución en el número de parados en las estadísticas de la EPA, si en 1995 había un total de 3.583.500 desempleados, lo que representaba una tasa de paro del 22,9%, en 1999 había 2.605.500 y **una tasa de paro del 15,9%.**

En media anual y estatal, el paro descendió en más de 450.000 personas, según la EPA, 3 puntos más que en 1998. Como la población activa mantuvo en 1999 un comportamiento similar al del año anterior, esto es, creció de forma moderada, permitió que el fuerte aumento del empleo se tradujese en un descenso muy acusado del paro. También igual que en 1998, ese crecimiento de la actividad se ha dado entre las mujeres, mientras que se mantuvo la atonía de la actividad masculina.

El mayor incremento de la actividad de las mujeres hace que, aún con crecimiento de la ocupación, haya una menor reducción del paro que en el caso de los hombres. **El número de mujeres activas creció bastante (147.000), pero partía de valores muy bajos aún respecto al resto de los países europeos, mientras que la masculina apenas aumentó (11.000).** El total de mujeres desempleadas se redujo en 193.000, resultado considerablemente inferior al que se obtuvo para los hombres (262.000 parados menos).

En general, mediante la EPA parece observarse **un menor ritmo de reducción del desempleo.** Pero, según el CES, no parece preocupante la coincidencia en esta tendencia que se da también en el paro registrado, que apunta en la misma dirección para los primeros meses del 2000. Sobre esta tendencia negativa, se ha apuntado que también podría deberse al mayor crecimiento de la población activa, pues la buena coyuntura en el mercado de trabajo hace que más personas se incorporen a la búsqueda de empleo, y entre otras formas de búsqueda se inscribirían en el INEM como demandantes de empleo. Sin embargo, según el CES la razón de esta menor reducción parece fruto, tanto de un repunte en el aumento de las demandas registradas como, sobre todo, de un menor ritmo de aumento en las colocaciones, y este último sí resulta algo más preocupante (CES, 2000).

A pesar de esta destacable mejoría estadística de la evolución de las cifras del desempleo, resulta necesario señalar que el desempleo es todavía muy elevado en comparación con los valores europeos. A ello hay que añadir que a estos aspectos cuantitativos, se suman además significativos aspectos cualitativos que matizan los resultados optimistas y **castigan de forma diferenciada a distintos grupos sociales.**

Las mujeres sufren en mayor medida que los hombres el desempleo. En 1999 el 58% de los desempleados españoles son mujeres. Teniendo en cuenta que la población activa femenina es menor que la masculina y que **la tasa de paro entre las mujeres alcanza el 23,1% mientras**

que entre los hombres es del 11,2%, menos de la mitad, la posición de las mujeres es notablemente peor.

De otra parte en lo que afecta a la duración del periodo de desempleo, se observa que **los desempleados españoles se caracterizan por permanecer mucho tiempo en el paro: el 49,8% de los desempleados son parados de larga duración**, es decir, permanecen desempleados más de un año. De nuevo las mujeres son las más desfavorecidas: **el 54,2% de las mujeres desempleadas lo son de larga duración**, mientras que entre los hombres solo el 43,9%. Pero la permanencia en el paro puede prolongarse, pues **dos de cada tres (el 67,9%) de estos parados de larga duración están desempleados durante más de dos años.**

De otra parte, hay que resaltar que las cifras de desempleo correspondientes a las distintas Comunidades Autónomas muestran la desigual manera que este problema afecta a los diferentes territorios. En el año 1995 había en Andalucía 888.400 desempleados, en 1999 se contabilizan 759.200, lo que supone una disminución del 15%. Mientras, en Cataluña se ha pasado, en el mismo periodo, de 527.600 a 284.800 desempleados, que es una reducción del 46%. En Navarra, de 26.700 a 18.300, que es una disminución del 39%. **Se constata así que la disminución del desempleo experimentada durante estos años no ha sido igual en los distintos territorios, de manera que las diferencias relativas incluso han aumentado.**

Durante estos cinco años la población total y la tasa de actividad han ido aumentando en Andalucía y Navarra, en Cataluña se ha producido un cierto estancamiento. Por otra parte, en lo referente a la población parada, cabe señalar que habiendo disminuido en los últimos cinco años de forma general la tasa de paro en España, en Andalucía lo ha hecho en una proporción claramente inferior a Cataluña y Navarra. Esto es especialmente grave, ya que Andalucía parte de una muy elevada tasa de paro y con esta tendencia se aumenta el diferencial con otras regiones.

A estas diferencias territoriales hay que añadir dos aspectos de gran importancia que caracterizan al desempleo en España: **Las mujeres en todos los territorios sufren en mayor medida que los hombres el desempleo.** Así mientras que en determinados territorios se ha alcanzado lo que técnicamente se denomina pleno empleo masculino, con tasas de paro menores al 4%, permanece el desempleo femenino. Este, por ejemplo, es el caso de Navarra, donde la tasa de paro masculina apenas llega al 4% y la femenina es del 13%. En las áreas más rurales se da más desempleo que las urbanas en periodos de crecimiento económico. El sindicato UGT califica esta situación de **“feminización del desempleo”**.

2. ¿POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN, DE CONTROL O DE AHORRO PRESUPUESTARIO?

Para abordar este apartado se va a partir de la premisa estratégica diseñada en la Conferencia de Essen y confirmada en Cannes que confirma el binomio fundamental empleo-territorio como escenario de las políticas activas de empleo. Así se inicia el análisis del marco estatal general, descendiendo al nivel autonómico, en los casos de las comunidades autónomas seleccionadas, para terminar con la concreción de estas políticas en el ámbito local, específicamente, de las políticas destinadas a los usuarios que tienen una situación de precariedad o exclusión del empleo.

- *Dificultad de interpretar el impacto de las políticas activas: una definición demasiado genérica desde el Estado central, atendiendo a una descripción del gasto no evaluada.*

Es difícil conocer el significado y el impacto real de estas políticas, pues según fuentes del MTAS, **no existe una evaluación de las mismas, sólo hay descripción del gasto**, que implica de facto considerar políticas activas todas las políticas aplicadas a fomentar el empleo no incluidas en el capítulo de prestaciones. Aunque desde los instrumentos de planificación del gobierno, como el Plan Nacional de Empleo se apuesta por el acercamiento de las políticas activas y pasivas y desde los agentes sociales, a través del Consejo Económico y Social (1996), se abunda en la misma dirección, *“puesto que todas las acciones de creación de empleo se encardinan en un marco común de actuación”*, aunque ya se ha visto que sólo relativamente. Reforzándose la idea de que cada vez más la protección por desempleo y los programas nacionales van más orientados a fomentar que los desempleados retornen al mercado de trabajo, a través del workfare, especialmente los colectivos con más dificultades de integración laboral. Aún no existe realmente una concepción integrada de estas políticas, más allá del marco referencial del Estado plasmado en los Planes Nacionales de Acción por el Empleo, derivados de los acuerdos europeos Essen y Luxemburgo en materia de empleo.

Son frecuentes la quejas de los agentes sociales y la administración central sobre el desconocimiento de lo que realmente se está haciendo en este terreno por parte de las Comunidades Autónomas, pues aunque hay cierta homogeneidad entre las medidas, no sucede lo mismo en su instrumentación, tanto respecto a las técnicas de intervención como en los importes contemplados, lo que unido a la dificultad de unificar las distintas ayudas bajo criterios homogéneos, impide tener una visión clara del conjunto de estas políticas autonómicas y de su coordinación con el Plan Nacional de Empleo (PNAE). **No se conoce realmente las dimensiones cualitativas de la “activación” y su impacto real en los diferentes territorios.**

Esta laxa definición denotativa que considera todas aquellas prácticas que no se restrinja al pago de prestaciones y la falta de evaluación y transparencia sobre las mismas, hace que por parte de algunos críticos que aluden al productivismo del bienestar (Fernández Duran, 1998, Alonso, 1999) se acuse de utilizar instrumentalmente estas políticas. De un lado, desde los intereses del gobierno de turno, **como medida de control de los desempleados**, haciendo que mientras están implicados en las mismas no engorden las estadísticas del desempleo ni cobren prestaciones (no se incluyen en el paro registrado), o **como medida de control político**, como ocurre con las políticas activas destinadas al reparto discrecional del poco empleo público disponible, que se utilicen como arma política distribuyendo los recursos entre las administraciones o las entidades afines políticamente, bien para conseguir votos o prestigio electoral; o bien, como **medida de control y reducción del gasto público**. También se acusan a las entidades intermediarias (agentes sociales y otras entidades) de no estar siempre interesadas en la inserción y si estarlo mucho más en perpetuarse como organización, siendo en muchos casos vía de financiación de la organización o de los técnicos que trabajan en las mismas, sin exigirles realmente resultados evaluados.

- ***El ámbito del Estado: El Plan de Acción de Empleo del Reino de España marco general de las políticas de activación.***

A nivel del Estado son los Planes de Acción para el Empleo del Reino de España (PNAE), junto con el Programa de Estabilidad y el Informe de Progreso sobre las Reformas Estructurales en los Mercados de Bienes, Servicios y Capitales, la base que configura la estrategia de la política económica y de empleo del gobierno español a medio plazo (MTAS, 1999). A lo largo de la década de los noventa se han venido dando negociaciones puntuales con los agentes sociales en relación a determinadas políticas que se han ido incorporando, estando en la actualidad inmersos en un proceso negociador sobre concertación social, tras las elecciones generales del Estado del 2000.

En el PNAE de 1999 se plantea como objetivo general “*consolidar la estrategia de actuación basada en el desarrollo de políticas activas de empleo*”. Uno de los objetivos principales del Plan ha sido que las acciones de inserción continúen aumentando para alcanzar a un mayor porcentaje de los potenciales destinatarios, es decir, de los demandantes de empleo no ocupados, cifra que se ha reducido un 6,8% respecto a 1998. En este sentido, **se fijó como objetivo realizar 1.538.729 acciones de inserción de desempleados, a través de medidas de formación ocupacional, formación-empleo, iniciativas locales de empleo, apoyo al autoempleo y al empleo de discapacitados, medidas de interés social, así como acciones de orientación y de promoción profesional.** Cuantitativamente se ha superado (un 18% más) el número total de acciones inicialmente comprometidas. En total han participado 1.074.207 personas, habiendo recibido las mujeres el 59% de las acciones. Además de estas acciones, 578.527 parados se han incorporado al mercado de trabajo mediante un contrato con financiación pública (bonificaciones o subvenciones).

Para financiar el incremento de acciones previsto, el Plan ha establecido una dotación presupuestaria de 351.301 millones de pesetas, correspondiendo 62.231 millones a las Comunidades Autónomas, aunque finalmente el coste de las acciones ha sido aproximadamente de 315.223 millones de pesetas (el 83,4% del INEM y el resto de las Comunidades Autónomas) y **no se ha gastado la dotación inicialmente prevista.** Se dice en el Plan del 2000 que “*se incrementan los recursos destinados a las mismas, se incrementa el número de perceptores que recibirán acciones y se mejoran los mecanismos de gestión e información*”. Destinando para ello 1,93 billones de pesetas, aumentándose la dotación respecto al anterior en un 30%, haciendo un énfasis especial en mujeres y parados de larga duración.

A pesar del aumento general de las acciones de inserción, **ha habido reducciones en algunas de ellas:** la formación de desempleados¹⁸; subiendo, en cambio, las acciones de formación-empleo¹⁹. Hay que tener en cuenta que parte de los alumnos de formación ocupacional se han desplazado hacia programas mixtos de empleo-formación, tales como escuelas-taller, casas de oficio y talleres de empleo. Aunque hay que señalar que formación no es necesariamente una medida de inserción. También se han realizado 7.477 acciones de empleo menos que en 1998. Pero resulta especialmente significativa la reducción sufrida por el **Programa de Empleo de Interés Social, que es el de mayor peso en el conjunto de las acciones de empleo, ha disminuido un 7,2%.**

El número de acciones de política activa en el 2000, será el mismo que durante 1999, 1,5 millones de actuaciones para las que se destinarán 591.948 millones de pesetas, un 16,5% más que en el año anterior. Asimismo se plantea desde círculos oficiales que los instrumentos fundamentales para su desarrollo serán el “Diálogo social” y la colaboración entre administraciones (MTSS, 2000).

Sin embargo, según las organizaciones sindicales, el gasto de estas medidas realizadas a través del INEM se financian desde las cuotas empresariales y de los trabajadores, sin la aportación extra del Estado español, que no gasta dinero en este tipo de políticas desde 1998, puesto que las aportaciones de trabajadores y empleadores son excedentarias respecto a los gastos del INEM. Tanto es así, que hay 400 mil millones de excedente en el INEM debido al ahorro en prestaciones por desempleo, según la misma fuente. De ahí que una de las reivindicaciones de los sindicatos **en la revisión de los acuerdos sobre el empleo y las políticas sociales sea la mejora de la cobertura del desempleo, lo que dadas las**

¹⁸ En 1998 se hicieron 519.929 acciones de formación de desempleados, en 1999 ha habido 433.802, y eso que la cifra inicialmente prevista era de 505.861 acciones.

¹⁹ Se han incrementado en 6.495 acciones respecto a 1998.

dificultades de acceso a las prestaciones y la precariedad en torno a las mismas, favorecería a una parte importante y creciente del colectivo que accede a las rentas mínimas llegando a este sistema tras agotar las prestaciones por desempleo. Esto tiene sentido, siempre que realmente se articule la renta de la prestación con medidas de activación dirigidas a conseguir una mayor capacidad de autonomía o resistencia a las turbulencias de los mercados que conduzca a una inserción sociolaboral con posibilidades de estabilidad en el medio plazo.

Ello necesariamente remite a la **fuerte carga política que tiene la activación así entendida**, pues permitiría intervenir como ciudadanos a nivel colectivo y participar en el cambio de las condiciones de vida. Pero **la autonomía como sujetos de derechos ciudadanos no siempre es compatible con los intereses de los responsables de las administraciones ni de las entidades gestoras de las políticas**, no sólo desde la perspectiva de los responsables políticos, a los que se les exigiría más eficiencia y participación y tendrían menos posibilidades de utilizar las políticas de empleo como estrategia frente a los adversarios políticos, sino tampoco desde los intereses de los técnicos implicados, a los que también se les exigiría una mayor calidad de la intervención y los resultados.

Por todo ello, **la gran estrella de las políticas activas ha sido la formación entendida como adaptación a los requerimientos de las empresas**, muchas veces abstractos, pues las turbulencias a las que la mayoría del tejido empresarial (PYMES) está sometido y los procesos burocráticos que la formación exige difícilmente hace posible que los empleadores conozcan las características de una formación ad hoc que capacite para obtener un empleo estable.

Las actuaciones específicas de formación profesional se engloban dentro del Programa Nacional de Formación Profesional 1998-2001, que continúa con la reforma y adecuación del sistema. Los objetivos en este ámbito son diversos, destacando la **creación del Instituto Nacional de Cualificaciones**, la promoción y acreditación de las distintas ramas de la formación profesional. Asimismo siguiendo en la misma línea de formación para “la empresa” en vez de formación para la sociedad, se hace una llamada desde el Consejo Escolar del Estado, debido a que se está dando una la disminución de la inserción profesional de los alumnos de la formación profesional reglada por debajo de los que tienen el bachillerato. En este sentido, el Consejo Escolar ha vuelto a reiterar la necesidad de seguir impulsando el mecanismo de conexión entre el sistema educativo y el mundo laboral, introducir una mayor flexibilidad al fijar el momento de realización de las prácticas. Para ello e incrementar el número de participantes en el futuro se ha firmado un convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

En los sistemas de aprendizaje reglados las medidas adoptadas para alcanzar dichos objetivos han sido, entre otras, potenciar la oferta de módulos de formación profesional reglada, **ampliar las posibilidades de orientación educativa y profesional, promover experiencias de innovación y potenciar las relaciones escuela-empresa para favorecer la realización del módulo obligatorio de formación en centros de trabajo**. Esta facilidad para tener trabajo barato está haciendo que los contratos de formación-práctica tengan un escaso éxito, según fuentes sindicales. Además, se ha aprobado el Plan Joven 2000-2003, así como otros programas con acciones a favor de los jóvenes emigrantes y retornados.

Una de las actuaciones del Plan de Empleo que se enmarca en el objetivo de mejorar la eficacia de los sistemas escolares es incrementar la oferta en los **Programas de garantía social**. Se trata de programas de formación para jóvenes entre 16 y 21 años que no hayan alcanzado los objetivos de la Enseñanza Secundaria Obligatoria, ni tengan titulación de

Formación Profesional. El alumnado de estos programas ha ido aumentando desde su implantación en el curso 1995-1996, con 13.996 alumnos, hasta los 30.000 matriculados en la actualidad. La previsión del Plan de empleo era superar los 38.000 alumnos en 1999, por lo que todavía hay que avanzar en la promoción de estos programas.

Esta empresarialización abstracta de la formación hace que hasta los agentes sociales, teóricamente los más próximos al mundo del trabajo, en su estrategia formativa prefieran desarrollar los programas de formación transversales a los especializados. Esto ya se había puesto en evidencia en el estudio sobre necesidades de formación realizado en el programa Casiopea. Así pues ¿Qué sentido tiene seguir orientando todos los recursos de política activa a una supuesta abstracción de intereses empresariales, que en realidad son muy concretos, a veces, inconfesables, como señalan algunos autores (Torres, 1999; Petrella, 1994), haciendo del trabajo-formación, el miedo al desempleo y la falta de prestaciones una estrategia para aumentar la productividad y reducir los conflictos? Si además estos trabajadores “*están entretenidos con charlas*” sobre como buscar trabajo o aprendiendo cualquier tarea y ante la necesidad de renta para la subsistencia, que termina desembocando en un trabajo informal o irregular, el coste directo del trabajo aún se abarata más.

Los resultados de los grupos de discusión realizados con mujeres en la sierra de Andalucía, por ejemplo, ponen de manifiesto cómo en los lugares de más escasez de puestos de trabajo, donde existen escuelas taller y apoyo al empleo pero sin renta suficiente, están volviendo empresas que durante los ochenta se trasladaron al norte de Africa de confección u otras de piel que utilizan el trabajo de mujeres, o mataderos industriales que realizan turnos nocturnos con trabajadores jóvenes irregulares que hacen horarios abusivos por un precio bajísimo.

Las “otras” medidas de activación que con carácter general, se insertan en el Plan de Acción para el Empleo, para “ *mejorar la capacidad de inserción profesional de los desempleados, combatir y prevenir el paro de larga duración y sustituir medidas de empleo pasivas por medidas activas*” dejando fuera de este análisis las medidas de fomento a través de subvenciones empresas y entidades para la contratación de colectivos con especiales dificultades en el empleo, podrían sintetizarse en cuatro grandes grupos:

A. Medidas que suponen apoyar la búsqueda o la creación de empleo a través de itinerarios de inserción ocupacional. Las medidas de este tipo integradas en el Plan son: la tutoría individualizada a través de los servicios integrados para el empleo destinados a crear itinerarios de asesoramiento y acompañamiento para el empleo de desempleados que hayan permanecido 6 ó 12 meses como demandantes de empleo. Según el CES, este año se han contabilizado, a marzo de 2000, más de 238.000 beneficiarios atendidos. Este año se ha incorporado “el compromiso voluntario de actividad” por parte de los desempleados, que se está aplicando en el 2000, con la novedad de introducir una medida específica y coyuntural (sujeta a disponibilidad presupuestaria) en la que coexisten medidas de política activa con pasiva, “la renta de activación para mayores de 45 años”.

El instrumento político inicial para estas medidas han sido los “**Servicios Integrados de Empleo**” (SIPE) que se iniciaron en 1994 a nivel piloto, a través de las acciones Información, Orientación y Búsqueda de Empleo. Las acciones realizadas por los SIPE derivan de manera muy remodelada de los resultados que se vinieron incorporando desde la acción en el programa EUROCOUNSEL²⁰ sobre la mejora de los servicios de asesoramiento, a partir de la negociación entre la Federación Española de Municipios y Provincias y el Instituto Nacional de Empleo. Los nueve casos pilotos que se desarrollaron tuvieron buenos resultados, pero la

²⁰ EUROCOUNSEL (1992-1995). Programa de investigación-acción sobre el asesoramiento a los desempleados de larga de duración. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo. Dublin.

financiación y la estrategia planteada era diferente a la que actualmente se ha normativizado y generalizado. Recientemente²¹ se ha regulado un nuevo marco que permite a las entidades colaboradoras del INEM que quieran realizar **orientación o acompañamiento para el autoempleo**, puedan realizarla independientemente de que tengan servicios integrados para el empleo. Para ello, a partir de 1999, cada año desde la dirección nacional del Instituto Nacional de Empleo se establecerán cuales son las necesidades de realización de acciones en las provincias que se especifiquen y las características técnicas de esas acciones, para que se desarrollen por parte de las entidades colaboradoras. Son las medidas de “*Orientación para el empleo y asistencia para el autoempleo (OPEA)*” que se gestionan desde el Instituto Nacional de Empleo y entidades locales y sin ánimo de lucro. Estas son financiadas por el Instituto en cuanto a personal técnico y gasto por usuario, estableciendo el máximo a financiar²².

Estos programas se caracterizan por tener una asignación presupuestaria para la entidad colaboradora, calculada por la relación de usuario/unidad de tiempo, teniendo bastante rigideces, pues se dirigen a los parados registrados y es obligatoria la asistencia del desempleado para conservar los derechos como titular la asistencia. La posibilidad de realizar un buen asesoramiento es en muchos casos dependiente de la habilidad del técnico/a para saltarse las rigideces de tiempo sin transgredir las pautas. Es bastante complicada la gestión burocrática que conlleva y el control administrativo que se realiza bimensualmente, lo que resta tiempo de dedicación a los usuarios. En el caso de la tutoría individualizada de orientación se estipula que un promedio del 50% de los usuarios recibirá, al menos, 4 horas de tutoría a lo largo del proceso, por lo que la entidad en la memoria anual de solicitud ha de especificar el número de usuarios que recibirán esta tutoría. En el caso de asistencia para el autoempleo se entiende por tutoría individualizada las acciones de “Asesoramiento de Proyectos Empresariales (APE)”, cuyo tiempo de atención por usuario será de hasta 4,5 horas. Se estima que, del total de demandantes a atender, el 50% recibirán este tipo de atención individualizada para asesoramiento a proyectos empresariales y el otro 50% será atendido a través de sesiones colectivas de información y motivación para el empleo. Se establece además una regulación específica para personas invidentes y sordas.

El problema más importante es en general que **los técnicos adolecen de falta de conocimiento del mercado de trabajo local y de las posibilidades reales de crear empleo en la zona**, acumulando información relevante a nivel local a partir del material de prensa fundamentalmente. Aunque hay acciones formativas para técnicos y se han establecidos materiales generales para todo el Estado para las acciones relacionadas con los itinerario, generalmente no están adaptadas a las necesidades locales, aunque se paga un 25% de tiempo del técnico para preparación en la norma reguladora, esto se gasta en gran medida en trámites administrativos y de organización interna, pues las entidades generalmente tienen más trabajo que recursos y apuran la contratación del técnico para sacar el mayor partido posible de su trabajo debido a la eventualidad a la que generalmente está sometido el técnico, quien es contratado por programa. Es el técnico quien en su organización “*se busca la vida*” para dar un buen servicio la mayoría de los casos, hay mucho de voluntarismo y aún poca sistematización de procesos de buenas prácticas de asesoramiento. Pues otro de los problemas añadidos que resta eficacia a los recursos es que al ser **concedidos anualmente estos programas de forma discrecional, genera incertidumbres que afectan a la planificación de unos servicios de calidad y a la profesionalización de los técnicos, a no ser que la**

²¹ Orden Ministerial de 20 de enero de 1998, BOE nº 20 de 23 de enero, modificada por la orden del 10 de marzo de 1998, BOE nº 2 de abril y Resolución de 30 de noviembre de 1999, BOE nº 306 de 23 de diciembre.

²² Las entidades colaboradoras cobran según usuario por gasto de materiales hasta un máximo de 450 pts y por usuario 500 pts; los técnicos, incluidas todas las cuotas de la Seguridad Social, según convenio hasta 4 millones de pesetas anuales y el personal auxiliar hasta un máximo de 2,5 millones.

acción se integre en unos servicios locales integrados realmente más allá de la norma, que contemple en su estrategia organizativa la aleatoriedad de los recursos. De todas formas, son las organizaciones más pequeñas las que tienen más problemas, pues los grandes sindicatos u organizaciones de ámbito local (grandes municipios, mancomunidades o consorcios) tienen prácticamente asegurada una cuota de participación.

B. Medidas de formación con experienciación en colaboración con entidades locales y sin ánimo de lucro a través de los “**Talleres de empleo**”²³ que empezaron a ponerse en marcha en 1999. Este programa combina acciones de empleo-formación en servicios y obras de utilidad pública o interés social, dirigidas durante este año, preferentemente, a parados mayores de 40 años. Durante 1999 se han puesto en marcha un total de 172 talleres, con 4.213 participantes (el 43% parados mayores de 40 años y el 56% mujeres).

Las “**Escuelas Taller**” y las “**Casas de Oficio**” dirigidas a jóvenes de 18 a 25 años, para grupos con especiales dificultades de empleo. Durante 1999 han funcionado 919 centros que han atendido a 32.497 alumnos-trabajadores, (204 centros y 5.840 alumnos más que en 1998). El perfil del alumnado corresponde al de un varón entre 20 y 23 años y con estudios de EGB o Bachiller Elemental. Por lo general, esta formación lleva además módulos de orientación, búsqueda y/o apoyo para el empleo o el autoempleo. Tanto los sindicatos como las entidades locales utilizan estas estrategias como medidas de inserción y, a veces, implican otros recursos para la creación de empleo, como puede ser la sesión en alquiler o con opción a compra de suelo industrial, servicios de apoyo de gestoría o de administración de empresas, etc. Esta es una fórmula que cuenta con bastantes adeptos porque implica que durante la formación se obtiene el 75% del SMI, lo que permite a las personas con más escasez de rentas poder dedicarse durante un tiempo a cualificarse para obtener un trabajo o crear una empresa.

Pero también se ha acusado a los distintos responsables de la administración central de utilizarlas con criterios políticos, concediéndolas de forma discrecional. Por parte de las entidades locales, después del debate surgido sobre la utilización de estas escuelas taller y casas de oficio como estrategia de ahorro del presupuesto local en gastos de servicios de mantenimiento de jardinería, pavimentación... etc., que afecta a la sustitución de empleo público por otro más barato, de un lado, y, de otro, la perversión que se venía dando entre los usuarios jóvenes, antes del cambio de la normativa (cobraban el salario del sector y tenían derecho al desempleo, con lo que muchos al terminar el proceso formativo preferían cobrar la prestación antes que aventurarse a una experiencia laboral no protegida), se optó por un cambio que postulaba una prestación del 75% del Salario Mínimo Interprofesional mientras durase la formación (un año) y sin posibilidad de desempleo. Los ayuntamientos tenían que comprometerse a no realizar trabajos a través de las escuelas taller o casas de oficio que no fueran propios de su responsabilidad cotidiana. Actualmente, dependiendo del tipo de integración territorial de servicios que exista, esta es una medida que suele utilizarse dentro de una estrategia más amplia de inserción. Es especialmente pertinente para evitar que aquellos con muy baja cualificación caigan en la exclusión, pero sólo apenas se utiliza de manera sistematizada en la configuración de itinerarios de las personas potencialmente clientes de las rentas mínimas.

C. En otro bloque estarían las políticas destinadas a desfavorecidos o discapacitados a través de medidas de orientación profesional, formación y planes de empleo. Se dirigen explícitamente a colectivos desfavorecidos relacionados con la emigración, tanto interna como la inmigración de otros países. Se destinan recursos para formación **de emigrantes**

²³ RD 282/1999, de 22 de febrero, por el que se establece el programa de Talleres de Empleo, y Orden de 9 de marzo de 1999, por la que se desarrolla el RD 282/1999, de 22 de febrero, y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dicho Programa.

retornados e inmigrantes extranjeros, lo que en las regiones del sur tiene bastantes sentido, aunque el presupuesto destinado a ello es muy bajo. También hay medidas de apoyo a la migración interior que afecta a los temporeros temporeros del sur y especialmente a colectivos de la minoría gitana. **El acuerdo marco de 1997 firmado sobre este tema entre el Ministerio de Trabajo, las grandes organizaciones sociales del campo español y la Federación Española de Municipios y Provincias**, así como la ampliación del mismo en 1999, ha permitido crear un nuevo espacio de apoyo para estos grupos sociales que sufren un nivel de precariedad importante y alto riesgo de exclusión debido a las condiciones de vida. Las actividades objeto de colaboración han sido: la habilitación de alojamientos, al objeto de proporcionar condiciones de vida adecuadas a los trabajadores migrantes; facilitar, coordinar y organizar los desplazamientos de los trabajadores; asesoramiento e información en materia sociolaboral; mantenimiento de guarderías y residencias infantiles en los lugares de origen de los trabajadores; formación ocupacional, cuando sea precisa, en las especialidades propias de cada campaña. Además se han establecido las pautas para la protección de la emigración en otros países europeos a través de la firma de acuerdos con los sindicatos agrarios de los países hacia donde se establecen los flujos más importantes. En 1999, se han agregado pautas para ordenar las migraciones en las diversas campañas de empleo temporal, tratando de regular la relación entre oferta y demanda y favoreciendo la contratación de trabajadores extranjeros en sus países de origen, una vez agotadas las posibilidades con españoles, comunitarios o extranjeros legalmente establecidos en España realizando una procedimiento adicional al convenio marco, en cuanto a las condiciones de trabajo y los permisos oficiales, así como los mecanismos de control.

Por otra parte, a partir de estos acuerdos, se destinan también recursos para desarrollar itinerarios integrados de inserción laboral de inmigrantes, sobre todo, aplicados por entidades que se localizan en los grandes centros urbanos o en las comarcas agrarias de agricultura intensiva, en la que mayoritariamente residen estos colectivos, que siguen siendo en España una población menor que en el resto de los países europeos.

Favorecer la integración de discapacitados es otro de los objetivos que se ha planteado el plan. Para ello, una de las medidas concretas que se propone realizar es la previsión de alternativas al cumplimiento de la cuota de reserva del 2% a favor de los trabajadores discapacitados, en empresas de más de 50 trabajadores. Puede señalarse que, según datos del INEM, a lo largo de 1999 se han celebrado 16.231 contratos de minusválidos en centros especiales de empleo protegido, 4.504 contratos temporales de minusválidos y 9.848 contratos para minusválidos, de duración indefinida. Llama la atención que, de estos 9.848 contratos de minusválidos celebrados en 1999, 7.537 han sido celebrados con hombres y sólo 2.311 con mujeres.

También en el terreno de las **políticas activas de discriminación positiva de género**, se han realizado acciones específicas que favorezcan el acceso de mujeres en la orientación, formación, estableciendo una línea específica para mujeres con responsabilidades familiares no compartidas, en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, así como el apoyo a la creación de empresas. A nivel central, el Instituto Nacional de la Mujer y los institutos autonómicos han generado una red institucional que vertebra la mayor parte de las políticas activas para mujeres a nivel estatal. Las iniciativa comunitaria Empleo ha servido para financiar en gran medida acciones de orientación y apoyo a la creación de empleo de mujeres, las más relevantes han sido las desarrolladas a través del programa "Optima" y GEA. Dentro de este tipo de políticas se contempla una línea de débil financiación para la subvención de plazas de guarderías infantiles sin ánimo de lucro, para favorecer la compatibilidad entre vida familiar y laboral de trabajadoras contratadas por cuenta ajena que se aplica a la totalidad del Estado, con la excepción de Navarra y el País

Vasco que tienen las transferencias. El desarrollo del Plan Integral de Apoyo a la Familia no se ha realizado todavía.

Los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura y los que viven en zonas rurales desfavorecidas cuentan con una serie de medidas específicas de activación que se ejecutan a través de los convenios del Instituto Nacional de Empleo y las Corporaciones Locales desde 1997, fecha de firma entre sindicatos y la Administración central del “Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios, (AEPSA)”, que sustituye sin apenas incidencia en la práctica, el anterior Plan de Empleo Rural de 1984 (PER). Las líneas básicas de este plan, que serán analizadas con más detalle en el epígrafe siguiente son: reserva de una cuota de escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo para este colectivo, así como de formación ocupacional que debe consensuarse con las Comunidades Autónomas que la tienen transferida y Planes de empleo público de interés social (PFEA) que permiten a los asalariados eventuales completar el número de jornales mínimos necesarios para tener acceso al subsidio especial del Régimen Agrario de la Seguridad Social, al que sólo acceden los de Andalucía y Extremadura. Para el resto de los trabajadores de otros territorios, se considera sólo como **una medida de reparto de trabajo público para el complemento de renta**, pues como se ha señalado, estos trabajadores eventuales agrarios de fuera de Andalucía y Extremadura no están protegidos por ningún tipo de prestación. Lo que aumenta el riesgo de exclusión especialmente, entre trabajadores temporeros que trabajan en las campañas de recolección del norte, gitanos, inmigrantes, pero también cada vez más aragoneses, y trabajadores del País Valenciano o de Castilla-La Mancha.

Hay además una serie de **medidas de fomento de empleo que acompañan a estas políticas con subvención a la contratación** priorizando la contratación indefinida por empresas y entidades de los colectivos a los que se considera desfavorecidos: jóvenes menores de 30 años, desempleados de larga duración, desempleados mayores de 45 años, mujeres desempleadas en ocupaciones en las que estén subrepresentadas, desempleados que cobren el subsidio de desempleo de trabajadores eventuales agrarios y formen parte de los grupos anteriores.

D. Medidas con una base territorial dirigidas a dinamizar el empleo desde una perspectiva más amplia del desarrollo local. En este apartado se contemplan las medidas de contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo local (apoyo a las Iniciativas Locales de Empleo del INEM, que deriva de los años ochenta), reformulada ahora en la línea de “**Fomento de desarrollo local e impulso a los proyectos y empresas calificados como I+E**²⁴ (Innovación más Empleo)” para apoyar las iniciativas de las entidades locales y a las personas físicas y jurídicas cuyos proyectos o empresas se califiquen como I+E. Se refiere a la financiación parcial de estudios para conocer las posibilidades de implantación de empresas en el ámbito de una administración local, costes de campañas para atraer inversiones generadoras de empleo²⁵. También se subvenciona hasta el 80% de los costes laborales de los agentes de empleo y desarrollo local (máximo 4,5 millones de pesetas año). Financiación de proyectos empresariales y empresas calificadas por el Instituto Nacional de Empleo como I+E: subvenciones de servicios, asistencia técnica, contratación, etc. No existe una evaluación de dichas iniciativas.

Asimismo se pueden contemplar en este apartado los “**Planes de Choque**” a través de Planes Locales de Empleo en municipios con altas tasas de desempleo. Se iniciaron en 1999, con una primera fase de 25 municipios hasta cumplir con el objetivo de 100 municipios en toda España, según lo diseñado en el Plan, con un objetivo experimental y una inversión de 5.000

²⁴ Las ordenes de 15 de julio de 1999 y de 27 de diciembre de 1999 regulan estas medidas.

²⁵ Se financia hasta el 70% del coste, con un máximo de 2 millones de pesetas.

millones de pesetas dirigido a 3.900 desempleados beneficiados y el apoyo a la figura del cuidador/a de proximidad (para atender a niños o mayores en el propio domicilio o en el local cedido por el Ayuntamiento). En el Plan de Acción para el Empleo del año 2000, se dice que se da especial consideración a aquellos **planes que promuevan el empleo de mujeres, especialmente las de más problemas sociales de exclusión**. Este año 2000 se trata de actuar de modo más acentuado sobre colectivos específicos muy vinculados con la exclusión (hasta 100 personas por municipio) que serán beneficiarios de la puesta en marcha de Planes de inserción individualizados: jóvenes sin experiencia laboral previa, parados de larga duración mayores de 40 años, discapacitados, personas excluidas o en riesgo de exclusión social cuya situación debe ser acreditada por los servicios sociales tales como drogadictos, alcohólicos, excarcelados, inmigrantes, personas de etnia gitana.

Los últimos planes de choque del año 2000 se han diseñado sobre la base de la Estrategia Europea por el Empleo, las recomendaciones del Consejo para el año 2000 y el Plan de Acción para el Empleo del Reino de España. **Se han desarrollado en colaboración con la Federación de Municipios y Provincias** y, a nivel reglamentario se estipulan una serie de condiciones que no estaban remarcadas de manera específica en los primeros 25 realizados: actuación sobre colectivos homogéneos y determinados, identificación previa de carencias y necesidades formativas y de experiencia laboral, integración de todas las acciones puestas en marcha en itinerarios de inserción personalizados, prestando atención a las posibilidades de **inserción laboral por la vía del autoempleo y la economía social**; se debe tratar de proyectos que provoquen un alto impacto económico y social en el ámbito de la corporación local para dinamizar y fortalecer el tejido productivo; los objetivos de los proyectos han de estar en consonancia con estudios de mercado previos, identificativos de necesidades no satisfechas o insuficientemente satisfechas por las actuales estructuras; se postula una especial atención a proyectos que favorezcan el fortalecimiento de los servicios de proximidad, ocio, medio ambiente y desarrollo de tecnologías y se favorece también los proyectos que busquen el mayor apoyo social en su entorno como forma de garantizar su eficacia, en términos de inserción laboral.

- ***Coincidencia técnica y de los agentes sociales en que el seguimiento realizado de las acciones no permite interpretar los resultados cuantitativos del impacto de las políticas de activación del Plan Nacional de Empleo.***

En síntesis, los resultados del Plan de Acción para el Empleo sobre la inserción que avanza el Ministerio a través del Observatorio para el Empleo, recogido en **el documento de seguimiento del plan, se derivan de la estimación realizada sobre las cifras de la Encuesta de Población Activa**. A partir de ahí se alude a la disminución del desempleo juvenil de 16 a 25 años (actualmente es del 13,2%) y la tasa global de paro de larga duración que se estima ahora en el 7% de la población activa, así como la reducción del número de desempleados que llevan en paro más de 6 y de 12 meses, respectivamente. De otro lado, se **cuantifican los tipo de acciones dirigidas a mujeres** y la participación de estas en relación a los usuarios masculinos: el 55,5% de las acciones realizadas de formación, el 44,1% en materia de empleo y el 66,5% de las acciones de orientación se han dirigido a mujeres. Respecto a la estabilidad en el empleo, se hace referencia a cómo del total de **la contratación realizada, sólo un 9,8% ha sido indefinida**. Para avanzar una aproximación a los resultados del Plan, se relacionan esas cifras con el número de acciones desarrolladas, aunque **sin explicar en qué consiste esta relación y qué se debe al mercado y qué a las políticas**, pues no hay ninguna información sobre el grado de inserción obtenido, ni sobre las características

de los colectivos a los que se aplican las medida, ni sobre los tipos y la duración de la inserción laboral conseguida a través del Plan.

Realmente, no es posible desde este planteamiento, valorar el impacto que el Plan ha tenido. Por consiguiente, al tratarse sólo la descripción de las medidas realizadas sin conocer la información cualitativa sobre el acceso, los procesos y los resultados en cuanto a la inserción laboral real, resulta del todo imposible conocer el impacto de las medidas implementadas. **En esta dificultad de valorar realmente el impacto del Plan de 1999, coinciden tanto técnicos de las administraciones como de los agentes sociales.**

- *Una política cargada de eventualidad y discrecionalidad en su adjudicación tanto territorial como de entidades gestoras y usuarios que resta posibilidades a la coordinación.*

Haciendo una interpretación de los procesos aplicados, después del trabajo de investigación realizado, parece que los rasgos dominantes de las políticas activas que se implementan desde el Estado vienen marcados por **la eventualidad y la discrecionalidad** con que se desarrollan la mayoría de estas políticas, siempre **sujetas al filtro de la decisión financiera y a criterios de distribución que son más políticos que técnicos en su adjudicación**, lo que da lugar a no pocas disputas en los medios de comunicación²⁶. Esto ha sido una constante tanto en la etapa del gobierno socialista como en la del gobierno popular, lo que ha venido restándole eficacia y dificultando el acceso de las administraciones locales y las entidades más pequeñas que tratan de implementar estrategias de calidad en los procesos de acuerdo a su entorno concreto. Esta falta de transparencia en la aplicación de criterios sobre la selección de entidades colaboradoras y, una vez que entran a formar parte como tales, sobre la adjudicación y uso de los recursos, es un pesado lastre en el que **están implicadas todas las administraciones**, lo que lleva a que dependiendo de qué capacidad financiera puedan desarrollar, se vayan estableciendo redes paralelas entre administraciones y entidades no gubernamentales o semipúblicas (sociedades privadas de capital público) sin coordinación alguna sobre el mismo territorio.

Aunque hay que señalar que, a partir de la regulación de las acciones de “orientación profesional para el empleo y la asistencia para el autoempleo” del Instituto Nacional de Empleo de este año, se ha baremado una puntuación para acceder a la financiación de estas acciones, aunque los mecanismos de transparencia sobre las puntuaciones y los criterios que se aplican a la baremación siguen siendo muy burocráticos y centralizados, lo que no deja claro que realmente se vayan a publicar posteriormente las puntuaciones alcanzadas por las entidades y sobre todo, **es sintomático que del conjunto de requisitos que se puntúan para la concesión, la evaluación es el menos valorado.**

- *El sentido de la activación que está implícito en los procesos y las prácticas no permite el empoderamiento de los usuarios a través de la aplicación de las políticas de inserción.*

La activación que se implementa consiste en el apoyo al desempleado para buscar trabajo de manera sistematizada, a través de métodos de autoreconocimiento de las capacidades y de las necesidades formativas así como la adaptación a lo que se supone que son las exigencias de

²⁶ Por ejemplo, el año 1998 se ha dado una enorme disputa entre la Diputación Provincial de Sevilla, regida por el Partido Socialista y el Instituto Nacional de Empleo (INEM), regido por el gobierno del Partido Popular, sobre la asignación de fondos del programa de colaboración INEN-Corporaciones Locales. Este año se vuelve a abrir la disputa por la denegación de fondos a la empresa de promoción y desarrollo de la Diputación de Sevilla (Sociedad Sevilla Siglo XXI) y la dirección provincial del INEM debido a la no adjudicación de recursos para el desarrollo de una “Unidad de promoción de empleo”, siendo Sevilla la única provincia española que no cuenta con una unidad de este tipo. (Diario de Sevilla, 2-8-2000).

los empleadores, casi siempre en abstracto. Los instrumentos que se utilizan son la agenda sistematizada y las entrevistas fundamentalmente; sólo a muy pocos desempleados, los que tienen clara la idea de crear un puesto de trabajo, se le ofrece la posibilidad de unas horas de tutoría (4,5) para apoyarle dándole información sobre trámites administrativos, formación o subvenciones. **La activación como empoderamiento del usuario no se da. La activación en la praxis consiste en la “domesticación” para aceptar una lógica de la empresa abstracta, único dispositivo de valor que articula las lógicas de acción**, aunque sea trabajo sumergido o en malas condiciones laborales con salarios por debajo del sector. De ahí que en los perfiles profesionales que se demandan para los técnicos encargados de realizar las tutorías individualizadas o el desarrollo de aspectos personales para la ocupación, se de un marcado sesgo psicologista, exento de habilidades para desarrollar un conocimiento de la realidad socioeconómica concreta, que tiende a cargar sobre el usuario, como individuo no como sujeto social, la responsabilidad de su empleo, siguiendo por lo general una estrategia bastante conductista en aplicación de la racionalidad burocrática que se plasma a través de unos instrumentos sobre las prácticas, que han sido construidos, sin la participación de los técnicos implicados directamente a nivel de la aplicación local, desde una lógica muy centralizada y desde arriba.

Pero además, el problema que se plantea es que, muchas veces, la orientación ni siquiera se refiere a los intereses reales de las empresas locales que en muchos casos se desconocen, haciendo una abstracción de los mismos en razón a lo que se atribuye al comportamiento de las empresas mayores. Ello está bastante relacionado con el divorcio, que suele darse, entre los departamentos de orientación-motivación y los relacionados con el mundo de la empresa: cada uno tiene sus propios contactos con el mundo de la empresa y sigue sus lógicas, salvo casos excepcionales.

Existen aún relativamente pocos dispositivos de asesoramiento locales en los que se haya incluido un plan de servicios integrados para el empleo (SIPE) o acciones para la orientación profesional y la asistencia para el autoempleo, de manera vertebrada y coordinada en una estrategia más global de desarrollo, tratando de integrar este dispositivo de activación en una visión más amplia, que incorpore los servicios sociales y los económicos y de empleo, con los intereses de las empresas locales reales y la posibilidad de utilizar la activación como empoderamiento de trabajadores desempleados, precarios o excluidos para crear nuevos puestos de trabajo, aunque ésta parece una tendencia que tiende a cambiar. Esto se ha tratado de paliar en parte a través de las iniciativas comunitarias (Empleo o Urban), los planes de choque o las subvenciones a las Iniciativas locales de empleo, pero el problema es siempre la **dificultad de coordinación e integración de ámbito territorial**.

En el caso de los técnicos destinados a realizar las acciones del plan de asesoramiento de proyectos empresariales, **se prima el perfil del economista, pero pocas veces estos profesionales tienen un conocimiento de las características de los usuarios desde una perspectiva social**, ni de las posibilidades de apoyar proyectos de autoempleo cuando el usuario tiene escasos recursos financieros, pues se suele aplicar la lógica de análisis de viabilidad de una empresa standard, con lo que muchas veces los protocolos, construidos sólo desde una racionalidad tecnocrática discriminan a personas con buena motivación y posibilidades reales, pero con pocas vías de acceso a los recursos financieros en el corto plazo. Esto es especialmente importante respecto a una parte del colectivo al que se refiere este informe, aquellos que están en el circuito de la precariedad. Pues muchas veces siendo demandantes de empleo en zonas en las que existen pocos puestos de trabajo disponibles, debido a los prejuicios que existen sobre los requisitos para el autoempleo y a los signos externos que desde una perspectiva tecnocrática se exige a un “emprendedor”, los que tienen problemas de precariedad y necesidad de formalizar una actividad, que a veces hacen de

manera informal, también son excluidos de la posibilidad de acceso a estos servicios. Este rechazo inicial se ha puesto en evidencia en algunos de los pocos proyectos pilotos realizados para crear puestos de trabajo con personas que accedían al programa vía Servicios Sociales, como la Iniciativa Comunitaria Now-Carmona (1995-1997), en la que unos de los principales escollos que hubo que enfrentar fueron precisamente **los prejuicios existentes entre técnicos economistas locales y políticos sobre las posibilidades reales de las usuarias para crear su propio puesto de trabajo**, lo que finalmente sólo fue posible gracias a la estrategia de coordinación real técnica y política, aunque con muchas dificultades.

- *No se han dotados recursos suficientes para todos los desempleados: el acceso a políticas de activación no es un derecho que el ciudadano pueda reivindicar.*

El otro gran problema de esta serie de medidas es que realmente no hay suficientes recursos de activación para la totalidad de los desempleados, aunque la integración coordinada de los diferentes recursos que se aplican realmente sobre un territorio entre programas y recursos de administraciones y organizaciones no gubernamentales que ya están interviniendo, podría mejorar el grado de incidencia tanto cuantitativa como cualitativa. Está ocurriendo que ante la falta de control real sobre los resultados, se utilizan estas políticas como una forma de incidir en la creación de empleo directos, aunque precario, sujeto a programas, teniendo así más impacto de fomento o creación de empleo de técnicos, que de desempleados. Dándose, a veces, una fuerte carga retórica sobre la aplicación de tales medidas por parte de responsables políticos y entidades colaboradoras, que lleva a que llegado el caso de articular una estrategia de coordinación, cada una prefiera controlar los grupos a los que acceden, aunque lleguen a menos personas y el servicio sea peor, antes que compartir recursos relacionales, de captación de desempleados o de vínculos con las administraciones, y recursos financieros escasos, que abren la posibilidad de **competencia entre entidades o administraciones locales**.

Por lo general parece que existe una **primacía del uso de las políticas activas más como mecanismo de control del fraude de las entidades colaboradoras y los desempleados**, que como apuesta real por una ciudadanía social activa. Tanto es así que proliferan los controles administrativos de cumplimiento de la norma, aunque sin evaluación de calidad sobre resultados, siendo los mecanismos sancionadores más acusados para unos agentes que para otros: los desempleados, por ejemplo, deben estar realmente disponibles durante el tiempo en que son demandados por los servicios y deben adaptar su forma de buscarse la vida mientras están parados, a veces, en actividades de economía informal o atípica cuando no tienen ninguna renta, a los requerimientos de los servicios, sin ninguna garantía de recibir un servicio que cubra sus auténticas necesidades. Pero **no hay ningún criterio establecido que pueda hacer valer los derechos de los ciudadanos a exigir estos servicios sin ser convocados por las agencias o que cuando son convocados por los servicios puedan demandar un nivel de calidad**, ya que pocas veces se establece un objetivo mínimo de inserción.

- *Una visión economicista del empleo: aunque no se ha cubierto la asignación inicial de gasto, las medidas dirigidas a los colectivos más excluidos han disminuido respecto al año anterior y no se ha cumplido la propuesta para regular legislativamente la inserción.*

En el Plan de 1999 y el previsto para el 2000 la participación de la Dirección General de Acción Social, del Menor y la Familia, encargados de los aspectos de exclusión social dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ha sido muy escasa. De hecho, en el Plan se recogen los Servicios Sociales sólo en su dimensión como “nuevo yacimiento de empleo” y como estructura de validación de la condición de excluido en la línea donde se recoge, “favorecer el empleo de excluidos y desfavorecidos como vía de integración”, que se trata de

cumplir a través de los programas descritos. Pero **quedan enormes espacios sin cubrir para que se pueda cumplir el mandato constitucional sobre la no exclusión del empleo.** Especialmente, lo que se refiere a **un marco legal que permita la igualdad de acceso a los servicios sociales de las personas en todo el Estado**, como requisito previo a poder ser incluido en alguna de las escasas medidas que se introducen en relación con la activación de los más desfavorecidos.

Especialmente significativo es que no hay alusión alguna respecto a las medidas de activación que se realizan vinculadas a programas de rentas mínimas en unas Comunidades y en otras no, lo que discrimina los excluidos de unos territorios respecto a otros. Tampoco se menciona, ni se prevén medidas presupuestarias para los inmigrantes, atendiendo a las circunstancias cuantitativas y cualitativas que se derivan de la nueva ley de inmigración, en la que se estipula la igualdad en el acceso de los inmigrantes legales a beneficiarse de medidas de activación, siendo éste uno de los aspectos más problemáticos de negociación con la comunidades autónomas. **El Estado tiene las competencias sobre inmigración, pero las Comunidades Autónomas y los municipios con más afluencia de inmigrantes tienen los problemas de la gestión, sobre todo los servicios sociales, sin que reciban una financiación adecuada a las nuevas circunstancias.**

Definitivamente, en el Plan del 2000 se **ha dejado fuera todo lo relativo a la puesta en marcha de la ley sobre medidas de inserción de colectivos con especiales dificultades para todo el Estado** que, como resultado del Plan de 1998, se había previsto desde el marco de negociación abierto con entidades de lucha contra la exclusión y las Comunidades Autónomas. Estos debates habían concluido en un “Anteproyecto de ley de medidas para la inserción sociolaboral”, prácticamente a punto para ser discutido en el Parlamento, con el que se trataba de armonizar el marco de la activación para los colectivos excluidos y de rentas mínimas, pero el cambio de responsables políticos en el Ministerio y la falta de una buena acogida por parte del Ministro de Economía y de los agentes sociales hacen que el anteproyecto previsto no se haya incluido en el Plan.

En Junio del 2000 se inicia un grupo de trabajo entre técnicos de la Dirección General de Acción Social, del Menor y la Familia y el INEM, para cerrar el paquete de medidas que se articulan en torno al Plan del 2000, aunque las medidas que afectan a los colectivos de difícil inserción son coyunturales y sujetas a provisión presupuestaria como se ha señalado.

- ***Falta de participación y de creación de consensos sobre un significado de la activación no restringido al ámbito financiero en el Plan Nacional de Empleo para que realmente sea un mecanismo articulador de un sistema de políticas de empleo en todo el Estado.***

Los Planes de Acción para el Empleo han sido criticados por los sindicatos que acusan al gobierno de falta de participación en los mismos. Las medidas incluidas en estos planes han sido criticadas también porque no permiten realizar una evaluación de su contenido. Las grandes organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME) están interesadas sobre todo en las medidas que afectan a la contratación, la flexibilidad y las prestaciones, del resto de las cuestiones no parecen preocuparse. Para las organizaciones sindicales, en cambio, **debería haber más inversión en políticas activas**, considerando éstas como asesoramiento, acompañamiento y formación, **deberían aplicarse a todos los desempleados que llevasen más de 3 meses sin trabajo.**

En relación a la participación real de las Autonomías en la construcción del sistema público de empleo, se puede observar, una vez más, cómo **el tránsito hacia la descentralización está pasando factura en costes de información y de calidad de la misma para la planificación**

y gestión de este tipo de políticas, como ha sido denunciado por el CES (2000). Los problemas que está teniendo la puesta en marcha del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) contemplado y aprobado dentro del Consejo General del INEM para el Servicio Español Público de Empleo (SEPE) ponen de manifiesto, según algunos responsables técnicos entrevistados de la administración y los sindicatos, que *“las Comunidades Autónomas tienen muchos problemas para asumir la unicidad del mercado de trabajo”*, lo que termina reflejándose en las estadísticas, haciendo muy difícil que la Administración central del Estado conozca realmente qué se está haciendo en todo el territorio español.

El nivel de impacto de la estrategia de cambiar las políticas pasivas por las activas, seguida por el gobierno español a través de las medidas del “Plan de Acción para el Empleo 1999”, que se trata de medir en el documento de “Seguimiento del Plan de Acción para el Empleo 1999” del MTAS, construyendo indicadores estructurales y describiendo las acciones en las que se ha comprometido el presupuesto, no permite valorarlo realmente, pues falta una definición del significado real de la activación y un seguimiento adecuado de su cumplimiento. Algunos de los técnicos del propio Ministerio afirman que el **tratamiento contable del gasto no debería ser lo que definiera si una política es activa o pasiva**, dicen que, en la actualidad, se viene considerando dentro del capítulo de políticas activas *“lo que gastan los servicios públicos de empleo y la Administración en programas de empleo, la formación ocupacional y continua, las políticas dirigidas a jóvenes, las subvenciones a la contratación y creación directa de empleo y las medidas a favor de los discapacitados”*. **Al derivar la definición de un tratamiento contable, todo lo que no entra en esa contabilidad tampoco existe.** Así, por ejemplo, se señala que en el cómputo realizado para CEOE, a veces, no constan todas las políticas activas, sobre todo, si no derivan directamente del INEM, es decir, las de las CCAA. Difícilmente con un significado tan laxo de la activación puede decirse que las políticas activas implementadas desde estos supuestos en sí mismas mejoren la inserción y la integración sociolaboral, sobre todo porque **el juego político del Estado de las autonomías exige más que nunca estrategias formalizadas de participación y coordinación** en la construcción de la información, el diagnóstico y la planificación de las políticas.

En cuanto a la distribución de las grandes áreas de gasto en 1999 y las previsiones para el 2000, entre políticas activas y pasivas, aunque ha habido un incremento de estas últimas, se observa que **el gasto correspondiente a las prestaciones sigue siendo aún casi el doble que el del capítulo de políticas activas.** Según el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se distribuyen del siguiente modo:

TIPO DE GASTO	Año 1999	Año 2000
PRESTACIONES	63,40%	61,30%
POLITICAS ACTIVAS	33,60%	35,99%
FUNCIONAMIENTO	3,00%	2,71%

- ***El nivel de las Autonomías: Políticas activas y pactos autonómicos por el empleo un modelo convergente en la forma y divergente en su aplicación***

Insisten los sindicatos en que el mayor problema ahora respecto al control de las políticas de empleo se presenta por el proceso de descentralización que se lleva a cabo, que no se prevé que finalice hasta el año 2001, lo que hace **este periodo de tránsito especialmente difícil,**

pues en la actualidad la situación de las Comunidades Autónomas es muy heterogénea respecto al grado de desarrollo de las competencias en materia de formación y empleo.

En el marco de las distintas Comunidades se implican muy diversas acciones de políticas activas de fomento del empleo, aunque la mayoría, en la misma línea que las establecidas y comentadas sobre el Plan Nacional de Acción para el Empleo (PNAE), en su aplicación y contenidos cuantitativos son muy heterogéneas. Este alto grado de heterogeneidad está motivado por varias causas. En primer lugar, existen **distintos niveles de capacidad legal**: algunas Comunidades no han recibido aun las transferencias de las competencias en materia de políticas activas de empleo y formación ocupacional, unas las han recibido recientemente, otras hace más tiempo. Así las CCAA que actualmente tienen competencia son: Cataluña y Galicia, que fueron las primeras, seguidas de la Comunidad Valenciana, Canarias, Navarra y Madrid, que la han conseguido en el 2000. Otras como Andalucía, Castilla- la Mancha, tienen desde hace más tiempo sólo la formación ocupacional, que también han conseguido recientemente Cantabria, Castilla y León, Murcia, la Rioja y Asturias. Sólo el País Vasco y las ciudades de Ceuta y Melilla, no tienen transferidas la formación ocupacional ni la política de empleo, aunque realizan formación ocupacional y políticas activas.

En segundo lugar, se observan significativas diferencias autonómicas en cuanto a **modelos de decisión política y acuerdo social** que dan lugar a diferentes Pactos de Empleo o negociación con organizaciones empresariales y sindicatos.

En tercer lugar, existe una **importante diversidad en cuanto a la instrumentación de las medidas y los tipos de intervención**: cualitativamente, en relación a las técnicas empleadas, y cuantitativamente, en las cantidades previstas para cada medida y tiempo de aplicación. Esta diversidad se manifiesta no sólo interregionalmente, también en el seno de cada Comunidad Autónoma y en el tratamiento de los distintos colectivos destinatarios afectados por una misma medida.

- *Los pactos por el empleo entre gobierno y agentes sociales, el nivel de coordinación corporatista, no han tenido muy en cuenta a la población excluida.*

Las dificultades crecientes en materia de empleo que a nivel estatal había venido manteniendo una serie de “Pactos por el Empleo” entre agentes sociales y gobierno. Tras la crisis económica de 1993 y el proceso de reforma laboral iniciado en España, **se sustituyen los acuerdos globales y en el plano institucional se apuesta por la búsqueda de acuerdos sociales en los aspectos que a nivel de las diferentes reformas laborales han sido objeto de revisión**: el empleo, la negociación colectiva, la formación continua y la protección social. Estos aspectos se concretan en los “Acuerdos Interconfederales y de Estabilidad en el Empleo” (AIEE), los “Acuerdos sobre negociación colectiva y cobertura de vacíos” y el “II Acuerdo sobre Formación Continua”.

Además, como han transcurrido más de dos años desde la firma del Acuerdo Interconfederal de Estabilidad en el Empleo (AIEE), según el CES (2000) es posible ahora, por primera vez, comparar dos años completos. **La evaluación del Acuerdo por parte de los agentes sociales es, en general, positiva.** De tal balance lo primero que puede subrayarse es que el Acuerdo Interconfederal y de Estabilidad en el Empleo ha beneficiado de forma intensa a los menores de 30 años. Asimismo, aunque su efecto sea lógicamente menor, también ha beneficiado a los mayores de 45 años, el otro gran grupo de edad incentivado. Sin embargo, la distribución por sexo de los nuevos contratos indefinidos en 1999 sigue mostrando, aunque menos que en el año anterior, una peor posición para las mujeres.

Aunque no ha habido en 1999 una evaluación conjunta de la Comisión de Seguimiento del Acuerdo Interconfederal de Estabilidad en el Empleo, se mantiene a lo largo del año la misma coincidencia sustancial entre los firmantes a la hora de valorar el positivo efecto que, en términos generales, ha tenido este acuerdo en la creación de empleo estable, en su contribución al importante aumento del empleo en los colectivos que se consideraron prioritarios y al cambio de tendencia de la tasa de temporalidad. Aunque vistos los datos del último año parece una evaluación bastante optimista (ver epígrafe sobre el mercado de trabajo). Sólo en el desarrollo normativo de este Acuerdo de las Empresas de Trabajo Temporal, realizadas por la Ley 29/1999, de 16 de julio, se ha dado desacuerdo entre los firmantes.

Respecto a los otros dos grandes Acuerdos del diálogo social del año 1997, **los avances realizados en 1999 son de más difícil evaluación** (CES, 20000). Los procesos abiertos por uno y otro acuerdo son necesariamente más lentos. **La mejora de la articulación de la negociación colectiva, respetando la autonomía de las partes representativas en cada ámbito objetivo, no está exenta de dificultades**, como ocurre en cualquier proceso de negociación previo a la coordinación.

La definición de los ámbitos estructurados o la distribución de materias y contenidos son sólo algunos de los problemas a los que se han de enfrentar los sujetos negociadores. La aparición de ámbitos artificiales, que no racionalizan suficientemente la estructura de un sector o actividad, o el fraccionamiento, cambio o modificación de actividades productivas, la aparición de otras nuevas, etc., son factores que a veces dificultan el proceso de articulación de los convenios colectivos.

- *La aplicación del Plan Nacional de Empleo a las Comunidades Autónomas ha resultado desigual.*

Siguiendo el análisis del CES (2000), debe señalarse que no todas las regiones contemplan a los mismos colectivos. Esta diversidad existente en la priorización de los colectivos no siempre está relacionada con las características de los mercados de trabajo regionales, **existiendo un problema de inadecuación de las medidas con la realidad vigente**, puesto que se observan, por ejemplo, que Comunidades con alta tasa de paro juvenil no contemplan medidas de fomento de la contratación de este colectivo (o éstas son insuficientes), como en Asturias. También con el desempleo femenino hay diferencias, **las regiones con mayor tasa de paro femenino, salvo Andalucía, no son las que más fomentan la contratación de este colectivo**, como ocurre en Extremadura, Castilla-La Mancha y Asturias.

Por otra parte, existen medidas más específicas y novedosas desarrolladas en algunas Comunidades Autónomas, entre las que cabe mencionar, **la promoción del empleo estable a través de las contrataciones efectuadas por la Administración Pública**, como, por ejemplo en Aragón, Castilla-La Mancha y Madrid (valorando el empleo estable como criterio para la adjudicación de los contratos).

Otra de las materias en las cuales las Comunidades Autónomas han introducido actuaciones nuevas es en **la organización del tiempo de trabajo y reducción de la temporalidad**, para la creación y mejora del empleo. Algunas Comunidades ya venían estableciendo medidas de este tipo, y han continuado con ellas, como Castilla y León, Cataluña o País Vasco. Aragón también refuerza en 1999 la estabilidad del empleo en la Administración Autonómica y crea subvenciones para los empleos creados por reducción de jornada. Otras regiones empiezan a efectuar actuaciones en 1999. Así por ejemplo, Navarra manifiesta su compromiso de reducir las horas extraordinarias, incluyendo las de la Administración Foral, y en este sentido ha aprobado la Ley Foral 6/1999, de 16 de marzo, de Medidas para la implantación de la jornada laboral de 35 horas y de reducción y reordenación del tiempo de trabajo. Galicia, en el marco

de los acuerdos sobre medidas para el crecimiento y el empleo en Galicia 1998-2001, ha aprobado también incentivos a la reordenación del tiempo de trabajo. Andalucía, que venía estableciendo ayudas a la creación de nuevo empleo mediante fórmulas de organización del tiempo de trabajo, ha creado nuevos incentivos a la creación de empleo estable como consecuencia de la eliminación o reducción de horas extraordinarias acordada en el seno de la empresa, y, lo que es más novedoso, como consecuencia de la **implantación, inmediata o progresiva, de jornadas de trabajo máximas de 35 horas semanales**, cuando así lo hayan acordado las empresas y trabajadores, aunque hay que decir, que esta última medida no ha tenido mucho seguimiento por parte de los empresarios que no estuvieron de acuerdo en su implantación, por lo que ahora entra a formar parte de la agenda de negociación abierta para el nuevo pacto de legislatura con los agentes sociales. En Castilla-La Mancha se ha pactado también para el año 2000 un acuerdo que permitirá la implantación progresiva de la jornada laboral de 35 horas para los empleados públicos de esta Comunidad Autónoma, proceso que culminará en el año 2002. El problema es la aplicación concreta de estas medidas en las empresas, pues de momento está habiendo una tímida acogida de estos incentivos. **Debido a la falta de información sobre su aplicación efectiva y a la ausencia de evaluaciones de resultados por parte de las propias Comunidades Autónomas, no se dispone actualmente de los datos necesarios para poder valorar si verdaderamente se está creando empleo gracias a estas medidas.**

En las Comunidades Autónomas se concreten, además, diversos **Pactos por el Empleo que tratan de cubrir las deficiencias que a nivel estatal no lo hacían posible**. En el caso de las tres Comunidades Autónomas estudiadas, los respectivos Pactos por el Empleo tienen carácter tripartito, es decir, han sido firmados por las tres partes: Gobierno Autónomo, Empresarios y Sindicatos (Aragón, Rocha y Torrents, 1999).

- *En Andalucía: el “Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía (1997 - 2000)”, bastante protagonismo de los agentes sociales pero sin medidas específicas para los excluidos.*

Es el segundo que se lleva a cabo, establece oficialmente como objetivos la creación y dinamización de la actividad económica, la mejora del sistema educativo y la apuesta por el empleo estable y eficiente. En cuanto a las líneas de actuación implementadas, en la medida que esta **Comunidad no tienen las transferencias de políticas de empleo, cabe destacar la aplicación de proyectos acogidos a la Iniciativa Empleo, Adapt y Urban de la Unión Europea**. Respecto a su estructura, el Pacto se centra en tres ejes básicos: las políticas activas de empleo, el fomento de la actividad empresarial y el apoyo a la actividad productiva. En el desarrollo de las medidas, se especifican los diferentes tipos de intervención, así como la cuantificación de las mismas (Cuadro A3-3 del Anexo 3).

En el caso de esta Comunidad los sindicatos y empresarios tienen bastante protagonismo en cuanto a la decisión sobre la distribución de los recursos. En general, se mantiene el paralelismo respecto al Plan Nacional. Ha habido un esfuerzo por desarrollar ampliamente servicios de orientación, a través del programa “Andalucía-Orienta”, subvencionado por la iniciativa Empleo, creando una red informática de intercambio y conexión de técnicos vinculados a los servicios de asesoramiento autonómicos, “Recursos para el Empleo”. También se está ensayando un servicio de colocación a la espera del traspaso de competencias. En el mismo, a nivel piloto, se trata de incluir políticas de asesoramiento y orientación.

En el campo de la creación de autoempleo y de promoción local del empleo, se han seguido desarrollando iniciativas de información y asesoramiento tratando de conectar la red local de Unidades de Promoción de Empleo con las redes municipales existentes de diferentes ámbitos (local o comarcal). La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres ha mantenido un protagonismo importante a través de los programas dirigidos a las mujeres del Instituto Andaluz de la Mujer, vinculados fundamentalmente a la orientación y el fomento de iniciativas empresariales de mujeres.

Una de las iniciativas más novedosas se ha desarrollado a través del Instituto Andaluz de la Juventud desde donde se han puesto en marcha programas como el “Decreto Joven” que trata de coordinar todas las políticas orientadas a este colectivo. Una vez más la diferencia entre grupos políticos en el gobierno que gestionaban la Consejería de Trabajo e Industria y el Instituto de la Juventud, ha hecho que la coordinación necesaria para el desarrollo del programa no haya sido todo lo buena que debería, cosa que no ha ocurrido con el Instituto de la Mujer que también gestiona políticas para mujeres de forma transversal con el resto de las Consejerías.

Las políticas activas relacionadas con el programa de protección de los trabajadores eventuales agrícolas es competencia del Estado central. Debido a la confrontación política que se ha dado en la pasada legislatura entre gobierno central y autonómico, de diferentes partidos políticos, éste ha sido un foco de desencuentro: Andalucía es la única Comunidad Autónoma que no ha suscrito convenio de colaboración con el INEM para la aportación de fondos de igual cuantía a los que el INEM pone para el desarrollo del Plan de Fomento de Empleo Agrario, según uno de los responsables sindicales entrevistado. Los representantes del gobierno autónomo a nivel regional tienen representación en la Comisión regional y en las Comisiones provinciales (ver capítulo 3).

Los fondos estructurales en el medio rural junto con las iniciativas comunitarias están configurando un nuevo mapa territorial para la gestión del empleo, siendo un buen instrumento de acción para experimentar fórmulas más flexibles de aplicación de las políticas activas. A este respecto existen dos grandes problemas: el conflicto entre gobierno central y autonómico, que recorta la posibilidad de participar del dinero público a la Junta y dando mayor relevancia a las administraciones locales del mismo signo político que el gobierno central que gobiernan en las capitales de provincia y el apoyo desde el gobierno autonómico a las administraciones locales y los grupos más próximos políticamente, obviando en muchos casos la calidad de los resultados. Lo mismo sucede a nivel local con las entidades colaboradoras en los proyectos. **Este es un problema general en el Estado que resta eficiencia a los recursos, sin que los ciudadanos o las entidades involucradas tengan foros donde participen de mecanismos de transparencia sobre criterios seguidos para la adjudicación de los recursos.** Así estos fondos constituyen en cierta medida la posibilidad de clientelismos políticos poco democráticos.

Las Diputaciones Provinciales siguen teniendo un amplio presupuesto para el desarrollo de políticas activas que muchas instrumentalizan a través de empresas mercantiles de capital público con lo que tienen un amplio margen de acción en la distribución de recursos, especialmente para los municipios más pequeños, generalmente agrupados en mancomunidades. En los ayuntamientos grandes y en muchas mancomunidades se fomenta la participación de los agentes sociales y las organizaciones más representativas del territorio a través de los **Consejos Económicos y Sociales**. Estos son órganos más de participación y control relativo que de gestión, que generalmente funcionan desde una óptica muy político-economicista, pues tienden a estar muy orientados al desarrollo económico local y sólo muy raramente, como en el caso de Huelva, se vinculan estas acciones con las de los servicios

sociales comunitarios o las entidades que trabajan en el ámbito comunitario para actuar sobre los colectivos excluidos.

- ***En Cataluña: el “Pacto por el Empleo en Cataluña (1998 - 2000)” es un acuerdo centrado exclusivamente en el ámbito del empleo que deja la formación dispersa.***

A diferencia de Andalucía, en esta Comunidad sólo se plantea un acuerdo sobre el empleo, no sobre la sistematización de los subsistemas de formación, cuya dispersión se critica por parte de los agentes sociales. Expresamente se trata de seguir los criterios de la Cumbre de Luxemburgo, confluyendo también con acuerdos y pactos territoriales para el empleo. En el desarrollo del Pacto no se especifican en detalle las diferentes modalidades de intervención, aunque sí se incluyen líneas presupuestarias para la financiación de las mismas (ver Cuadro A3-4 del Anexo 3).

En las entrevistas realizadas con los agentes sociales se alude a que **“el Pacto por el Empleo no funciona en la práctica”**, aunque se dice desde los sindicatos que éste debería considerarse como un ámbito que aglutinara todos los subsistemas de formación, cuyo complemento debería ser El Servicio de Empleo de Cataluña. Se critica así a este servicio, ya que en la actualidad dos tercios de la colocación funciona a través de sistemas paralelos. Además por parte de los agentes sociales se alude a que con el traspaso de competencias se ha aumentado la burocracia: ahora además se ha creado una red de Oficinas de Trabajo de Cataluña (OTC), que se vincula con el Servicio Catalán de Colocación, red informática para la inclusión de los currícula y búsqueda de empleo, de la que se dice que sirve para poco, *“es como echar una quiniela”*.

Lo que de verdad está funcionando, según los agentes sociales, es la red de entidades colaboradoras, que realmente son quienes están haciendo la gestión. Por ello **se reclama la necesidad de una única red que se constituya en torno a un “Servei Público” (Servicio Público) que controle realmente el empleo y “no deje que las redes de búsqueda del trabajo queden en manos privadas, con buena o mala voluntad”**. Esta cuestión de la discrecionalidad mal entendida en el reparto de fondos de formación ha costado la caída política de uno de sus responsables autonómicos, de ahí la sensibilidad que este tema despierta.

Una vez más, las experiencias de formación experiencial con asesoramiento para la búsqueda de empleo es la práctica más valorada, aunque desde las organizaciones sindicales se plantea que las escuelas taller en oficios tradicionales son prácticas con bastantes posibilidades de inserción y que este primer año de aplicación de los “talleres de empleo” ha sido productivo, pero podrían haberlo sido más, especialmente para los grupos con más dificultades, si duraran más de 6 meses (al menos 1 año). Por otra parte, los sindicatos critican la ineficacia de los “planes de ocupación” (derivados de las transferencias del INEM) *“son un desastre”*, pues suponen dotar de 6 meses de salario a colectivos con especiales dificultades, para realizar trabajos de utilidad social y recibir a cambio una formación, que según los entrevistados, es escasa y mala, con lo que sólo se convierte en un dispositivo de transferencia de renta que no aporta nada a la cualificación ni a la inserción.

Para las organizaciones empresariales también es *“una obsesión”* que los alumnos estén realmente bien formados cuando salgan del sistema de formación. Hay una coincidencia también en señalar la enorme segmentación de la formación y en la necesidad de que exista un “Plan global de formación y trabajo” en Cataluña que constituya una única red. Según las organizaciones empresariales, los agentes sociales sólo deberían hacer la formación de los programas horizontales que son transversales, dejando los especializados a otros agentes.

En este sentido se apunta por parte de la responsable política de empleo que **se quiere crear una base de datos única desde el “Servicio de Empleo”** que recoja las características de todos los usuarios de forma que sea más fácil remitirlos a políticas concretas. **Para ello se pretenden reactivar los Consejos Comarcales y el planteamiento local desde los “Contratos de Barrio”**. Desde esta instancia política, se entiende que existen diferentes redes y ámbitos de acción que inciden sobre las políticas activas de empleo: el “Pacto por la Ocupación de Cataluña”, el “Plan de lucha contra la pobreza” y el “Libro verde de la economía social”, que engloba las tradicionales, las nuevas entidades sociales y las empresas de inserción.

La sensibilidad personal sobre temas sociales de los responsables políticos y el peso político en el gobierno autónomo han sido cuestiones fundamentales para el desarrollo de una política social de activación articulada desde los departamentos de Bienestar en un contexto dominado por la lógica economicista del empleo y el mercado. Hasta tal punto, que el cambio del Consejero de Bienestar Social ha supuesto un cambio en la estrategia de la Consejería, que antes tenía un papel central en estos temas, desplazándose hacia la Consejería de Trabajo y el departamento de Economía Social, donde ahora están parte del equipo técnico-político que ha impulsado las iniciativas más innovadoras en este campo.

La exclusión, según la responsable de política de empleo y economía social *“hay que tratarla de forma globalizada e interdepartamental, siendo el ámbito local el área de convergencia de las políticas”*. Por esta razón existe en esta legislatura la idea de acercar el Servicio de Empleo (Servei de Ocupació) a los barrios, haciendo que participen en él todos los colectivos del territorio, desde las asociaciones de vecinos a las entidades y las asociaciones en él localizadas.

Se quiere seguir la idea del **“Contrato de Barrio”**, según el modelo francés, ya experimentado en algunos barrios en la anterior legislatura desde Bienestar Social, que consiste en que todas las entidades del territorio firman un convenio sobre prioridades de actuación, sobre una financiación que deriva de la Generalitat de Cataluña, los ayuntamientos, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a partir del programa del 0,5% de los impuestos recaudados destinados a obras sociales (ver estudio de casos en capítulo 4). Con estas aportaciones en forma de partenariado se realiza el diagnóstico de necesidades y se hacen planes para un año con las asociaciones de padres de alumnos, de vecinos, las peñas, ...etc., decidiéndose las prioridades.

El problema de este modelo, según algunos expertos locales consultados, es que las demandas son tantas, que es en última instancia la administración autonómica quien decide, siempre de manera discrecional. Esto ha hecho que **haya discusión entre ayuntamientos y Generalitat en cuanto a quien corresponden las competencias, en la medida que el marco competencial de los servicios sociales y de empleo u otros, no siempre está bien delimitado y existe rivalidad política**. Aunque por parte de uno de sus responsables técnicos, se plantea que, en realidad *“de acuerdo con las demandas, los propios miembros del partenariado del barrio deciden sobre las prioridades y no suele haber problemas”*.

En relación al colectivo de excluidos, una dificultad que se puede plantear con este modelo, es que en la medida que no están organizados y no exista una entidad que asuma entre sus intereses la intervención sobre los mismos a través del partenariado, no están representados. De ahí que se aluda por parte de uno de los responsables técnicos de las experiencias habidas, que los problemas más frecuentes se dan con los jóvenes desempleados, los parados de larga duración y los sujetos a rentas mínimas, en la medida que la formación profesional disponible, la empresa ordinaria y el mercado excluyen a estos colectivos, por lo que la única alternativa viable que se plantea en el territorio es la economía social. **Es de**

enorme importancia que las entidades que operan en la economía social tengan también un ámbito de actuación territorial y competencial en cuanto a las practicas desarrolladas en activación que sirva de referencia, para evitar problemas de rivalidad interna o de ajuste de los sistemas de formación, como se han dado con experiencias vinculadas a estos colectivos cuando no ha existido una ordenación de la actividad (Programa “Ponte a Punto”, ver capítulo 4). De ahí, que **la experiencia acumulada en la coordinación haya cimentado la idea de regular los procedimiento de intervención territorial**, cuyo ejemplo más significativo se ha dado en el Plan Territorial de empleo del Vallés, donde han confluído experiencias de coordinación de una gran variedad de agentes políticos, técnicos y sociales.

El “Servei Publico de Ocupació” (Servicio Público de Empleo) y “El Consell de la Formació Profesional y la Ocupació” (Consejo de la Formación Profesional y el Empleo) son los marcos de participación de los agentes sociales en el debate de estas políticas con el gobierno autonómico. Pero además en el segundo, participan también el comité para los discapacitados, las entidades colaboradoras en la renta mínima y la red de lucha contra la pobreza.

Desde los sindicatos se acusa a las organizaciones empresariales de participar sólo en los acuerdos generalistas, pero no en las políticas concretas. Se dice que aún no ha sido posible llegar a acuerdos con las organizaciones empresariales sobre política industrial y en este terreno no basta llegar a acuerdos con el gobierno. En este sentido, desde las organizaciones patronales se plantea que cuando existe un pacto que no es de obligado cumplimiento (no tiene fuerza legal) “nadie hace el seguimiento, porque a nadie le interesa”. **“Las empresas entienden sólo en el ámbito de la productividad y esto depende mucho de las condiciones de empleo”**.

En la actualidad, el ámbito de coordinación y gestión local de las políticas activas de empleo autonómicas son **las mesas locales de empleo** que cuentan con una oficina en Treball (Consejería de Trabajo). Estas se constituyen en foros de debate con los agentes sociales a nivel local cuando se establecen pactos con los ayuntamientos, como en el caso de Barcelona, donde además existe un foro de participación y coordinación más amplio que es el Consejo Económico y Social, **el problema es que se trabaja más a nivel de debate que en cuanto al logro de compromisos concretos respecto al trabajo**, pues las grandes empresas están en el cinturón industrial en el área metropolitana por lo que el mercado de trabajo rebasa el nivel local, de ahí que se esté planteando la necesidad de un pacto territorial por el empleo que contemple este espacio territorial. Existe formalmente una estructura territorial comarcal descentralizada en la que teóricamente se establecen los Consejos Comarcales, pero prácticamente no funcionan, según los entrevistados, pues realmente el nivel intermedio entre lo local y lo autonómico viene asumido por las **Diputaciones provinciales**, que cuentan con bastantes recursos.

- *En Navarra: el “Plan de empleo de Navarra (1999-2001)” un plan muy conectado con el “Plan de Lucha contra la Exclusión Social”.*

Esta Comunidad **cuenta con transferencias en políticas activas desde 1986**, una de las más antiguas en el disfrute de competencias. La financiación se hace a través del cupo establecido por ser Comunidad Foral y vía convenio, siguiendo con bastante precisión las directrices del Plan nacional de Empleo, aunque dotando mejor algunas de sus líneas de acción, por ejemplo en el caso de pensiones no contributivas, lo que ha sido motivo de conflicto en el Tribunal Constitucional. En el Plan de Empleo de Navarra (1999-2001) validado por su parlamento, cuenta con el respaldo de los agentes sociales. Existe en esta Comunidad Autónoma una **amplia presencia y tradición de organizaciones sociales vertebradas a través de la Red**

de Lucha contra la Pobreza, que se constituyen como grupo de presión en pos de los intereses de los más desfavorecidos.

Es una de las comunidades que cuentan con más recursos a través de los presupuestos anuales para acciones de lucha contra la exclusión. A través del Plan se combinan las medidas de fomento del empleo con otras de desarrollo económico general. Dentro de las primeras, **se concede especial importancia a una serie de medidas de fomento de la inserción laboral de las personas y grupos que se encuentren en situación de exclusión social**, en consonancia con el Plan de Lucha contra la Exclusión Social encargado por el gobierno regional a un grupo de investigadores de la Universidad Pública de Navarra. En conjunto se trata de un Plan de Empleo con alto grado de desarrollo, donde se incluyen tanto los diferentes tipos de intervención como la cuantía de los fondos destinados a los mismos (ver Cuadro A3-5 en Anexo 3).

Las competencias de las políticas activas dependen de la Dirección General de Trabajo, que junto con el Servicio Navarro de Empleo, que es el órgano ejecutivo, desde la Consejería de Industria, Comercio y Trabajo, desarrollan la formación ocupacional y continua, la orientación e intermediación para el empleo y las ayudas al empleo. Cuentan para ello con 8 centros territoriales, en los que se da una representación también de los Servicios Sociales. *“Existe una **relación permanente entre el departamento de Bienestar Social y el Servicio Navarro de Empleo**”*, según los entrevistados.

Desde el Servicio Navarro de Empleo se conceden las subvenciones a los ayuntamientos para la realización de obras de interés social, fomentando desde aquí la creación a nivel local de servicios de orientación. La formación se decide en los centros territoriales. **Actualmente el grupo más importante de orientación y apoyo a las personas beneficiarias de la renta mínima, en el que se coordinan ambas perspectivas, se localiza en el ayuntamiento de Pamplona.**

Desde el Plan de empleo, se ha apoyado también la creación de “yacimientos de empleo” a través de la ayuda a domicilio, existiendo en la actualidad un debate sobre si se otorga el derecho a las madres a dejar los niños a partir de un año, ampliando así la cobertura derivada de los acuerdos mínimos estatales. También se han puesto en marcha medidas de apoyo a los inmigrantes a través de dotar de subvención a los sindicatos que se ocupan de estos colectivos y a los centros de apoyo integral que existen de información, orientación, formación en el idioma.

Se ha creado el concepto de minusválido social para el excluido, creando centros de inserción, equivalentes a las empresas de inserción de Cataluña, para contratar de forma permanente hasta un máximo de 36 meses, dotando un premio para los centros que logran insertar a sus usuarios. A éstos les hacen un seguimiento durante 3 años. En el caso de no encontrar trabajo, la persona puede ya cobrar la prestación por desempleo y ha aprendido habilidades sociales, con lo que deja de ser excluido aunque durante un tiempo pueda ser desempleado. Estos centros tienen auditorias anuales de reinversión, que en caso de resultar positivas, genera ayuda económica para hacer inversiones o para su funcionamiento. Los beneficiarios de estos centros son por lo general personas con más de 40 años y tres de desempleo, que cobran entre el 60% y el 80% del salario mínimo interprofesional además de tener cubierto el 100% de la Seguridad Social. Cada centro no puede exceder de 20 usuarios, alcanzando ayudas de hasta 2 millones por persona, el 50% de financiación del técnico de producción, el comercial o intermediario de inserción y un orientador, hasta un máximo de 9 millones, además de financiar con un millón de pesetas el estudio de viabilidad del proyecto de inserción del usuario. Previamente a la constitución de cada centro se estudia su viabilidad por parte del Instituto Navarro de Empleo.

Para la zona más pobre de Navarra, la zona rural de montaña, existe una estructura de agentes de desarrollo y una comisión de empleo que se ocupa de la gestión de las políticas públicas en ese territorio.

- ***Los Pactos Territoriales en favor del Empleo: un nuevo ámbito muy heterogéneo en cuanto a resultados de coordinación.***

Este ámbito institucional, junto con las iniciativas comunitaria Empleo y Urban, dotan de una especial flexibilidad para la aplicación de estrategias y políticas estructurales para el empleo, desde una **visión integrada que reclama la coordinación de actores y recursos con una base territorial que supera las unidades administrativas al uso.** Son por ello una buena base de ensayo para estrategias de coordinación.

En España existen Pactos Territoriales en Andalucía (Bahía de Cádiz), Asturias (Cuencas mineras), Castilla-León (Cuencas mineras de Palencia y León), Castilla-La Mancha, Cataluña (el Vallés Occidental y Mataró), Ceuta y Melilla. En la actualidad se están iniciando otros en Valencia, Sevilla,...etc. Todos ellos tienen estrategias y resultados muy diferentes. Aunque **coinciden en tener una perspectiva más relacionada con la visión del desarrollo económico que con la del desarrollo del bienestar comunitario.**

Sólo en el caso del Vallés Occidental, se tiene información de que se hayan realizado acciones explícitas sobre la exclusión. Pero en todos ellos se ha hecho un esfuerzo por la cooperación entre diferentes administraciones y agentes sociales, además de los tradicionales.

En las jornadas-seminario celebrado en junio del 2000 con participación de diferentes pactos territoriales en Sabadell, organizadas por la Fundación CIREM, se subrayó la necesidad de liderazgo y de construir una cultura de participación y coordinación que trascienda los conflictos de los ámbitos locales y provinciales, tratando de incluir estrategias que tienen que ver con una nueva visión social y económica del territorio.

3. POLÍTICAS DE INSERCIÓN Y ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA.

- ***Políticas activas para obreros eventuales agrícolas derivadas del Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios (AEPSA): una activación muy politizada que no cualifica.***

En España, según un estudio realizado por los sindicatos, la precariedad del sector agrario es del 67% y está creciendo, pues la figura del asalariado estacional en el resto de España era poco significativa y ahora, tal y como vienen ocurriendo en el resto de Europa empieza a aumentar. Por ello se ha puesto en marcha este Acuerdo que trata de intervenir sobre esta realidad e **integrar el subsidio agrario con políticas activas en Andalucía y Extremadura y para el resto de España llevar a cabo medidas de activación.**

Es la parte del sistema que se aplica a Andalucía y Extremadura más valorada por los diferentes agentes, aunque se ha venido criticando de insuficiente (para la mayoría de los trabajadores eventuales agrarios supone entre 10 y 15 días de trabajo al año, repartidos más o menos democráticamente según la tradición sindical de los ayuntamientos). Especialmente se valora el **poder identificar a los que realmente son jornaleros con bajos ingresos de los que no lo son, dotándoles de un complemento de trabajo “digno” y renta, así como el papel que ha venido teniendo como medio de dotación de equipamientos y servicios a los municipios rurales.** Aunque ha recibido también bastantes críticas debido a la escasa productividad de las obras realizadas y a las implicaciones de los alcaldes de forma no siempre ortodoxa en la adjudicación de los jornales temporales y de larga duración (trabajos cualificados).

La activación consiste **en el desarrollo de itinerarios personales y grupales en Planes de Servicios Integrados para el Empleo, formación ocupacional y experiencial, dotación de créditos para zonas rurales deprimidas y para Andalucía y Extremadura para dar empleo público en obras de interés general y social.** En el mismo se establece un protocolo de actuación planteando la necesidad de clarificar las aportaciones económicas de las administraciones implicadas y la integración de los programas del Instituto Nacional de Empleo referidos a las actuaciones en las Unidades de Promoción y Desarrollo y los Programas de Fomento de la Economía Productiva en el medio rural, **en acción coordinada con las Agencias de Desarrollo de otras Administraciones y un Plan especial de Escuelas Taller, Casas de Oficio y formación ocupacional.**

El marco de la participación institucional se establece a través de la creación de Comisiones nacionales que son las que aprueban los proyectos, las regionales los ratifican y los provinciales los distribuyen y realizan el seguimiento en todas las Comunidades autónomas en la que se aplica. Además se mantienen los Consejos comarcales como órganos de dinamización y seguimiento de las políticas activas, aunque funcionan reuniéndose sólo una vez al año. Se ha establecido que, en el caso de Andalucía y Extremadura, las nuevas Comisiones regionales tengan las mismas funciones de calificación, coordinación y seguimiento de los Planes Integrados para el Empleo que surjan en este Acuerdo. Dentro de estas Comisiones se crean grupos técnicos que llevan a cabo las acciones de información, orientación y acompañamiento en la búsqueda de empleo, estableciéndose una fecha límite de resolución anual.

La financiación de un total de 32.096 millones para 1997²⁷, **se establece a través de acuerdos INEM-Corporaciones Locales, para que los Ayuntamientos realicen la contratación temporal de trabajadores eventuales agrarios en obras de interés general y social. Esto supone casi el 60% del total de la financiación destinado a este colectivo en políticas activas.** Se establecen también acuerdos entre el INEM, Ayuntamientos y Mancomunidades para desarrollar proyectos de empleo estable dirigidos a trabajadores eventuales agrarios en Andalucía y Extremadura con un 9,3% del presupuesto total. Se realizan además acuerdos específicos entre el INEM y Andalucía y Extremadura para la contratación de trabajadores agrícolas en obras de interés general (el 3,1%). Para el plan de Casas de oficio se destina el 16,6% a las entidades que las realizan (Sindicatos, ayuntamientos, mancomunidades). Para la formación Ocupacional se destina el 10,1% del presupuesto y para la realización de entrevistas personales y sesiones de información, motivación, acompañamiento en la búsqueda de empleo y asesoramiento para el autoempleo en el marco de los servicios integrados para el empleo se destina el 3,1% del total. En Andalucía, según datos de la Delegación del gobierno, para 1997 se asignaron 163.683 millones de pesetas para contratos, 3.481 millones de pesetas para obras en ejecución, 22.255 millones de pesetas en inversiones transferidas y 3.016.656 jornales. Estos créditos derivan de convenio INEM-Corporaciones Locales, convenios del INEM con organismos inversores, que este año ha sido INEM-Ministerio de Fomento y Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía.

En el año 1999 por primera vez se clarifica qué parte del presupuesto del destinado a obras en el medio rural corresponde a créditos generales plurianuales de diferentes ministerios y cuales derivan expresamente del PFEA, pues el problema era que esos proyectos derivados de créditos generales los ejecutaban empresas con su propia plantilla. A partir de este año se seleccionaron las obras donde realmente pueden participar los trabajadores agrarios. En realidad, hay menos dinero para contratación, pero según CCOO *“es más real”*. Para 1999,

²⁷ Fecha a la que se refiere los últimos datos facilitados de la Delegación del Gobierno de Andalucía.

además de 790 millones derivados del Convenio INEM-Junta de Andalucía que regula la Orden Ministerial que rige el AEPSA²⁸, **se han destinado a Andalucía 15.984 millones en concepto de garantías de rentas y 3.092 millones (16,2% del total) en concepto de empleo estable.**

Actualmente las obras que se deciden desde los diferentes ministerios y de las Comunidades Autónomas, se remiten al INEM y es en la comisión creada con los agentes sociales en la que se deciden qué obras se realizan a través de Plan de Fomento del Empleo Agrario y cuales no. Pero, por ejemplo, CCOO plantea **problemas de coordinación para realizar mejor el reparto de proyectos con las Juntas establecidas en las Diputaciones provinciales y también con la gestión de las inversiones extraordinarias que realizan los ayuntamientos, que muchas veces se cargan a los planes provinciales de las Diputaciones.** En realidad, estas obras han supuesto una parte muy importante del presupuesto municipal, sobre todo de los municipios de 2000/3000 habitantes, suponiendo la mayor parte de su presupuesto. En relación a esto, por parte sindical se dice que realmente no está funcionando la comisión comarcal que debería realizar el control de los proyectos que se hacen en cada municipio.

Hay un 80% aproximadamente de inversión que se destina a la contratación de trabajadores no cualificados, que los ayuntamientos deben contemplar; el resto es para trabajadores con contratos más estables, normalmente los cualificados que se implican en los proyectos que suelen estar en torno a 3 meses, frente a la media de los no cualificados que es de 10 a 15 días año. Por ello desde el movimiento de trabajadores eventuales de Andalucía se reclama que haya financiación para garantizar al menos un mes al año de trabajo y que se mejore su gestión democratizándose al nivel local. Se plantea siempre que el dinero público tenga una contraprestación de trabajo social. También se reclama a la administración que se evite la doble cotización que realizan los trabajadores agrarios mientras trabajan en el Plan, una al Régimen Especial Agrario y otra al Régimen General de la Seguridad Social, de forma que esa cantidad de dinero se reinvierta en contratación de jornaleros a través de planes de empleo rural.

El reparto de trabajo a través de las obras de interés general y social, según critican algunos técnicos de los sindicatos, *“es un sistema muy burocrático, que debería ser mejor gestionado y adaptado a los periodos que no hay intensificación del trabajo agrario”*. También se han dado episodios de discriminación de las mujeres en la participación en las obras por parte de algunos ayuntamientos, viéndose obligados los sindicatos a intervenir, especialmente, en **el trabajo estable destinado a consolidar proyectos de más amplio alcance**. A este tipo de proyectos actualmente se le destina sólo un 16% del total de financiación del Plan de Fomento del Empleo Agrario, aunque hay interés por parte de los sindicatos de que esta partida se vaya incrementando. En palabras de un entrevistado habría que *“pasar del arreglo de calles a la creación de microempresas e infraestructura empresarial estable”*. Este sería uno de los cambios más interesantes que permitiría ir creando nuevos puestos de trabajo estable. Ejemplos de este tipo de aplicación han sido proyectos de acuicultura, de cooperativas, etc. **Hay pocos proyectos que se dirijan realmente a la contratación de trabajadores eventuales agrarios o a sus hijos, desde esta perspectiva de estabilidad** y realmente no sería tan difícil, si se plantearan lógicas adecuadas a la cultura del trabajo y el consumo de este grupo social de eventuales agrarios. El caso del proyecto “Muévete”, financiado desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con cargo al 0,5%, que ha permitido crear una herramienta de motivación y orientación para jóvenes con especiales dificultades para el empleo, con aplicación de las nuevas tecnologías audiovisuales basado en la

²⁸ Orden Ministerial de 19-12-1997.

sociodramatización y el trabajo en grupo, que recoge la cultura de los hijos de jornaleros y está dirigidos a jóvenes de 16 a 22 años, es una muestra de lo que decimos²⁹.

Como los sindicatos dicen, **se trata de que los jóvenes tengan otras oportunidades y no sólo la precariedad del sector agrario, pero las medidas aún son poco eficientes en su aplicación**, debido a los viejos vicios adquiridos, que no contemplan la cultura jornalera en toda su dimensión. En esta dirección es en la que se han impulsado las escuelas taller y casas de oficio, pues en la medida en que desde que comienzan a trabajar tienen un salario de subsistencia, pueden cualificarse e insertarse en un puesto de trabajo estable. El problema es que **aún son muy pocos los que pueden acceder a este tipo de formación experiencial**, aunque desde luego su número ha ido en aumento, falta por hacer un mayor esfuerzo por trabajar la inserción, una vez finalizada la etapa de cualificación. Lo mismo puede decirse de la formación ocupacional que el Ministerio transfiere a la Comunidad Autónoma para estos colectivos de trabajadores, sin que realmente haya un control sobre si realmente con ese presupuesto se está formando a personas de este colectivo o a desempleados genéricos, ni tampoco del grado de inserción laboral que se consigue a partir de la formación ocupacional existente.

- ***Renta Activa de Inserción para desempleados mayores de 45 años: una medida insuficiente para los grupos más desfavorecidos.***

Desde la administración del Estado se ha priorizado en la aplicación de medidas activas de empleo a los **desempleados de larga duración mayores de 45 años en situación de necesidad que han extinguido el desempleo contributivo y tienen responsabilidades familiares**, que según parece suponen unas 90.000 personas.

A través del Real Decreto 236/2000, se regula un programa de inserción laboral para el año 2000. Mediante este programa se trata de poner en práctica la articulación de la garantía de ingresos con medidas adecuadas de inserción. Implica acciones dirigidas a los desempleados que suponen la realización de un **itinerario de inserción laboral, a partir de un compromiso de actividad, con tutoría individualizada y con incorporación a programas de empleo y/o formación, además de una renta como ayuda económica** complementaria a las acciones anteriores denominada “Renta Activa de Inserción”. Esta renta consiste en el 75% del Salario Mínimo Interprofesional, excluida la parte proporcional de otros 2 meses que reciben a partir de los tres meses, tras la solicitud de incorporación al programa y durante un máximo de 10, mientras no se tenga otra retribución salarial (a excepción de trabajo a tiempo parcial, que será proporcionalmente descontado o trabajo autónomo por menos de tres meses o por un periodo inferior al que le resta de cobro de renta de inserción). Durante ese periodo el INEM no realiza la cotizaciones sociales del usuario. Se trata de una medida coyuntural sujeta a disponibilidad presupuestaria sólo para el año 2000.

Sin embargo, aunque inicialmente sólo se había presupuestado el acceso para unas 20.000 desempleados, parece que aún así **la medida ha tenido una escasa acogida**, pues sólo se han realizado unas 7000 solicitudes, lo que apunta a las limitaciones de la misma en el contexto de informalización de las relaciones laborales vigentes y la falta de credibilidad de los SIPE (servicios integrados para el empleo), para desarrollar programas y estrategias creíbles, pues aunque se trata de dar un asesoramiento personalizado, por lo general suelen carecer de los recursos integrales de apoyo que los haría eficientes.

²⁹ Para más información ver GAVIRA, L. (1999) “La participación de los *jóvenes con especiales dificultades* en la aplicación de políticas activas para el empleo: limitaciones y potencialidades” en Tercer sector y participación juvenil. *Revista de estudios de Juventud* nº 45. Instituto Nacional de la Juventud del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

Esta medida **se ha coordinado con las Comunidades Autónomas que tienen transferidas competencias en materia de servicios de empleo**, aunque es financiada por la subvención que otorga el crédito presupuestario gestionado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Esto significa que las personas que no llegan a cumplir los requisitos administrativos para obtener esta titularidad aumentan sus dificultades para la inserción. Esta medida sujeta una vez más a la disponibilidad presupuestaria **no implica derecho**, es coyuntural y por lo tanto no llega a sustituir, ni siquiera parcialmente, la elaboración de una ley de medidas de inserción, proyecto que ha venido siendo debatido durante bastante tiempo y sobre el que ya se ha elaborado un borrador definitivo de ley, contando con el apoyo de los grupos parlamentarios. Esta ley estatal, que trataba de regular las empresas de inserción y que había sido anunciada por parte del anterior ministro en la jornada de presentación de los resultados finales del programa EURO-COUNSEL-España en Sevilla, como una apuesta de lucha contra la exclusión, ha sido abandonada por el momento debido, a que no ha contado con la aprobación de los agentes sociales, ni del Ministerio de Economía. En el caso de los sindicatos, según los informantes, por no estar éstos de acuerdo con un modelo nuevo de contrato de inserción, aludiendo a los ya existentes de formación y aprendizaje que incorporan prácticas y que tienen poco éxito. Además, es escasa la presencia sindical en las entidades y empresas sin ánimo de lucro, con lo que existen pocas posibilidades de control. En el caso de las organizaciones empresariales, el rechazo se ha debido a no estar de acuerdo en un nuevo modelo de empresa. Aunque hay que señalar que, en las Comunidades Autónomas en las que existe una regulación de estas entidades en torno a la reglamentación de las rentas mínimas, normalmente los agentes sociales tienen una implicación ambivalente.

- ***Programa de lucha contra la exclusión: un programa integral coordinado con diferentes agentes que resulta insuficiente.***

El programa nacional de lucha contra la exclusión social ha nacido para desarrollar, en cooperación con las Comunidades Autónomas, los programas europeos de lucha contra la pobreza. Una vez finalizado el último, se ha mantenido como **medio de “asegurar los modelos de intervención experimentados”**, **cofinanciando proyectos de intervención social integral, dirigidos a colectivos y territorios en situación de exclusión y riesgo social**, promoviendo acciones dirigidas a la inserción social.

Para tratar de intensificar el conocimiento sobre la exclusión social, evaluando el impacto de las políticas públicas correspondientes a la población desfavorecida, **se establecen canales de cooperación con las diferentes administraciones e instituciones privadas para promover actuaciones en diferentes áreas y difundir buenas prácticas**, estimulando las políticas activas contra la exclusión social y, por último, se intenta favorecer la sensibilización sobre la situación y problemas de las personas excluidas.

Se trata de proyectos que han de considerar la intervención como un todo, son proyectos experimentales, que **implican diferentes áreas de acción como salud, vivienda, empleo, etc. y diferentes actores** económicos y sociales.

De 1994 a 1999 el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha destinado a estos proyectos 1.329 millones de pesetas y las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales 1.655 millones de pesetas, lo que en total supone 2.984 millones de pesetas. En total, para el año 1999 se han destinado a proyectos de esta naturaleza 831.784.697 pesetas, el 47,5% financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el 44,2% las Comunidades Autónomas, con excepción de las forales y el 8,3% las Corporaciones Locales de Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia y Rioja. Cantabria no firmó el convenio de colaboración con el Ministerio y no obtuvo financiación.

Andalucía ha destinado 159.014.856, Cataluña 115.409.774, financiando el 50% la Comunidad Autónoma y 50% la Central.

También **las ONG participan en este proyecto**, contribuyendo el Ministerio a fomentar un movimiento asociativo de lucha contra la exclusión fuerte. Para ello establece cauces normativos, económicos e institucionales que permiten la participación de las ONG en el diseño y la ejecución de políticas en favor de diversos colectivos desfavorecidos, así como la participación solidaria de los ciudadanos mediante el reconocimiento social del voluntariado y medidas de fomento de la acción voluntaria.

La vía de financiación es a través del presupuesto derivado del 0,52% de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

La convocatoria del año 2000 destinada a ONG prioriza los siguientes programas integrales: Programas en barrios, zonas urbanas y territorios con especiales dificultades de inserción, Programas destinados a la incorporación social de transeúntes y personas sin hogar, Programas dirigidos a población rural desfavorecida y Programas dirigidos al fomento del empleo para personas en riesgo de exclusión social.

Fruto de **negociación interministerial previa**, que se establece desde este programa con diferentes departamentos tales como “los Centros Directivos responsables de Empleo” o el Ministerio de Fomento, se ha elaborado, después de bastantes negociaciones, el anteproyecto de “Ley de Medidas para Inserción Sociolaboral”. Pero tras el fracaso de esta ley, se ha puesto en marcha una medida paliativa, que de haber sido posible consolidar un grupo de trabajo con el Instituto Nacional de Empleo por parte de Acción Social, habría dado mejores resultados para la lucha contra la exclusión. Las medidas recogidas en el citado anteproyecto se han reducido a la puesta en marcha dentro de los Programas de Fomento de Empleo para el año 2000³⁰, de **un modelo de contrato específico con una bonificación del 65% de la cuota empresarial, durante un máximo de 2 años, para excluidos a nivel de todo el Estado, siendo de carácter coyuntural**.

Esta medida se aplica a los contratos indefinidos o no, realizados por empresas y entidades sin ánimo de lucro a trabajadores desempleados en situación de exclusión social acreditada por los correspondientes Servicios Sociales, que quedan delimitados en algunos de los siguientes supuestos: **perceptores de rentas mínimas de inserción o cualquier prestación de igual naturaleza**, según la denominación adoptada por la Comunidad Autónoma, personas que no puedan acceder a las rentas mínimas por falta del periodo exigido de residencia o empadronamiento, o por falta de requisitos para ser considerado unidad perceptora o haber agotado el periodo de percepción legalmente establecido. Jóvenes mayores de 18 años y menores de 30 procedentes de instituciones de protección de menores, personas con problemas de drogadicción o alcoholismo en proceso de rehabilitación o reinserción social e internos de centros penitenciarios que puedan acceder a un empleo, liberados condicionales o ex-reclusos.

En realidad esta medida implica sólo una bonificación de unas 15.000 pts de la Cuota de la Seguridad Social y a cambio de ello debe comprometerse la entidad a admitir el itinerario de inserción sociolaboral establecido por los Servicios Sociales, que han concedido la condición de excluido o de grave riesgo social, siendo previamente aceptado por el propio usuario. Mediante este itinerario se fijan un conjunto de acciones y las medidas de acompañamiento necesarias para la integración social y laboral. Coincidiendo bastante con las propuestas de los agentes sociales. Esta medida ha entrado en vigor en Enero del año 2000, por lo que aún no se puede valorar su impacto.

³⁰ Ley 55/1999, de 29 de diciembre.

- ***Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano: un programa con una dimensión estatal y coordinación vertical y horizontal.***

Se trata a través de este programa de promover proyectos compensatorios con medidas positivas para el desarrollo social de las comunidades gitanas más desfavorecidas, impulsando la coordinación de las actuaciones de las distintas administraciones públicas y de éstas con las organizaciones representativas del pueblo gitano. Se establece una colaboración con las Comunidades autónomas que cofinancian, y, a través de ellas con las Corporaciones Locales. Se trata de ***“desarrollar proyectos de intervención integral para la atención, prevención de la marginación e inserción del pueblo gitano”***.

Contempla actividades tales como el apoyo social a los realojamientos de familias gitanas en viviendas normalizadas, el seguimiento de la escolarización para la prevención del absentismo y el abandono escolar, actividades complementarias a la formación profesional y al fomento de empleo, educación para la salud, el trabajo social con familias, la promoción de la cultura gitana, el fomento de la participación social y el asociacionismo y la regularización de la documentación personal, familiar y laboral. En conjunto este programa para los años de 1994 a 1999 ha contado con una financiación de 9.637 millones de pesetas, asumiendo el Ministerio el 57% de la financiación.

En este programa se **da una coordinación interministerial (ver capítulo 3) y una cooperación financiera y técnica con ONG que trabajan con población gitana a través de subvenciones anuales convocadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales** para el mantenimiento de las actividades habituales de la asociaciones gitanas de ámbito estatal, con cargo a “Régimen general de Acción Social” y al 0,52 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En los proyectos acogidos a esta última línea, se priorizan proyectos innovadores y complementarios a los que desarrollan diversas administraciones públicas en los territorios: **inserción laboral, inserción social, promoción y apoyo al desarrollo de la mujer gitana**. Para ello se ha dotado de 1989 a 1999 con 4.671 millones de pesetas.

Este es un programa participado por los usuarios (asociaciones estatales) a través de la Comisión Consultiva que trabaja en temas de carácter general e internacional que afectan al pueblo gitano.

- ***Proyectos derivados de las iniciativas Empleo y Urban: una escasa representación del grupo de perceptores de las rentas mínimas.***

Una de las primeras cuestiones que se plantean desde estas iniciativas cuando se orientan a colectivos excluidos es realizar acciones innovadoras susceptibles de ser incorporadas a la política aplicada de forma generalizada. Desde este planteamiento, en la medida que no sufren las rigideces de las políticas ya consolidadas, suponen **estrategias de coordinación entre visiones económicas y sociales sobre la inserción a través de la activación, de coordinación entre administraciones y de diferentes agentes, sirviendo de referente**. Así en Comunidades como la andaluza que aún no dispone de transferencias en temas de empleo, **se constituyan como espacios de prueba de posibles vías a seguir**, algunas de ellas posteriormente incorporadas a las políticas autonómicas, como el caso de Crescendo-Surge en Andalucía, que será analizado posteriormente en el capítulo 4.

Una de las cuestiones sorprendente es la **escasa coordinación que existe entre la unidad de gestión de las Iniciativas INTEGRA, YOUTHSTART, NOW, HORIZON y URBAN, todas ellas dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y los responsables del departamento de política social y exclusión de la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia**, que forman parte del mismo Ministerio. Más intensa que la relación horizontal, que sólo se da con los organismos que ponen en marcha desde el propio Ministerio

Iniciativas, **existe una relación vertical directa con las Iniciativas de las Comunidades Autónomas, que forman parte del Comité de Seguimiento** y “*se las escucha*”. Cuando hay implicados varios ministerios, como en el caso de URBAN, que está teóricamente coordinado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y por Fomento, que es quien decide el mayor volumen de los fondos que derivan del FEDER, se hacen incluso evaluaciones separadas.

En la **Comisión de seguimiento** participan las Comunidades Autónomas, las centrales sindicales (UGT, CCOO, ELA-STV, Unión del Povo Gallego), las organizaciones empresariales, CEOE, CEPYME, además de la Confederación de Asociaciones de Minusválidos (CERMI) y una persona del lobby europeo de mujeres.

Actualmente en España hay 1300 proyectos acogidos a estas iniciativas. En todas las Comunidades Autónomas hay una persona que sirve de interlocutora para todas las iniciativas vinculadas con temas de empleo y que canaliza toda la información desde Madrid. Generalmente esas personas pertenecen a departamentos autonómicos de Economía o Trabajo, aunque ahora empiezan a surgir nuevas consejerías de Asuntos Europeos o similares.

Los técnicos entrevistados señalan que actualmente, también a nivel de Bruselas, existe entre la parte de Trabajo vinculada al Fondo Social y la parte de infraestructura vinculada al FEDER, en los programas URBAN y LIDER una “*complementariedad conflictiva*”. Pues suele entenderse que la parte que afecta al empleo es sólo como curso o trámite para lo demás. España ha presentado en Bruselas en las reuniones de jefes de misión **una propuesta para mejorar la coordinación, que debería empezar en Bruselas, y que, según los informantes técnicos consultados, parece que se va a adoptar en el sistema operativo de gestión**. Se dice que desde la Comisión se establece que se cumple hasta un 10% la complementariedad entre Fondo Social Europeo y FEDER, pero no se abunda más en el tema y teniendo como resultado una enorme descoordinación. **En España las Iniciativas Europeas se han trabajado desde grupos temáticos, trabajando con cada Iniciativa y con las transnacionales.**

Se afirma por parte de las responsables técnicas entrevistadas, que cuando el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales presenta sus iniciativas, está aportando su propia experiencia de lucha contra la exclusión. Esto ha ocurrido en el caso del programa “Optima” promovido por el Instituto de la Mujer, con los programas del Instituto de Migración y Servicios Sociales (IMSERSO) o con los del Instituto de Migraciones. Hay que subrayar que el **Instituto de la Mujer Estatal ha creado una forma de trabajar la dinámica de la transferencia coordinadamente apoyándose en la red de institutos autonómicos, que no se ha logrado con otras instituciones.**

Desde los técnicos evaluadores de las Iniciativas dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se refiere el caso de Navarra como una de las Comunidades más avanzadas en temas de integración social y en cuanto a capacidad de transferir las buenas prácticas obtenidas a sus políticas. En esta última cuestión también se alude a Andalucía con programas como “Andalucía Orienta”.

Entre los **proyectos más significativos que han sido subrayados respecto a los colectivos que tienen riesgo de exclusión** se señala el proyecto Youthstart “Labora” dirigido a menores tutelados. Este programa surgió tras una reunión del Ministerio con diferentes Servicios Sociales autonómicos. Algunos de ellos decidieron no acogerse, pero es transregional y se plantea una atención integral a estos jóvenes. En este proyecto la coordinación habida en el partenariado transnacional ha sido bastante enriquecedora. En el caso de Cataluña destacan proyectos como el desarrollado en la zona del Vallés Occidental, que según los evaluadores, su partenariado ha servido de base para lo que luego sería el Plan Territorial. También se señala como interesante por lo que supone de mejora de las políticas existentes el proyecto

“Nova Vía” (1995-1997) del Departamento de Enseñanza en Cataluña, en la medida que ha servido para mejorar y ampliar los “Programas de Garantía Social” para los jóvenes del fracaso escolar. Para personas sin hogar o con vivienda precaria, desde el sindicato CCOO como promotor, con los Departamentos de Bienestar Social y Trabajo de la Generalitat de Cataluña, se ha puesto en marcha el “Programa IGLOO”, con una dimensión transnacional importante. También el ayuntamiento de Barcelona, a través de la estructura Barcelona Activa, ha promovido proyectos de inserción con la red Catalana de Empresas de Inserción.

En Navarra se subraya el proyecto de la Universidad Pública de Navarra “Biotecnal” de formación en alternancia con el puesto de trabajo. Según los informantes consultados, **sólo en el País Vasco y Madrid, parece que se han destinado proyectos de iniciativas europeas específicamente dirigidos a la población que usaria de los programas de rentas mínimas.** En Madrid se ha presentado a través de tres asociaciones sociales el proyecto “Medel”, dirigido a la inserción social a través de realizar trabajos en actividades de reciclaje. En el País Vasco la intervención sobre este colectivo se ha orientado a la creación puestos estables de trabajo a través de la **creación de empresas con mujeres que cobran la renta mínima.** En otros proyectos se incluyen tanto personas de renta mínima como otros con problemas de exclusión, como en el caso de “Crescendo-Surge” en Andalucía o algunos de los ya citados en Cataluña.

La Consejería de Trabajo de la junta de Andalucía como organismo responsable y cofinanciador de proyectos Empleo-Integra ha participado en 14 proyectos. De estos cabe destacar **los dirigidos al desarrollo de Planes Integrales de Inserción** proponiendo que la persona participe en el proyecto que actuará en todos los planos de su vida, incluyendo enfoques terapéuticos, familiar, social, y laboral como “Labora Vita”, “Sal” “Inserción laboral de la Comunidad Gitana” u “ODISI”. En algunos de ellos además se implica **la creación de empresas de inserción.** Otros proyectos se han dirigidos a la creación de Servicios de orientación, asesoramiento y empleo, para colectivos desfavorecidos como inmigrantes (proyecto “Diversidad”), gitanos (“Butipen”), desempleados de larga duración de barriadas marginales (“Crescendo-Surge”)...etc. Todos estos proyectos han contado con el apoyo de otras administraciones locales o provinciales y asociaciones del tercer sector.

4. MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA LOS RECEPTORES DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS INVOLUCRADAS EN LA COORDINACIÓN CON VISTAS A PROMOVER SU PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO.

- *Diversidad de la normativa autonómica respecto a la activación y sus resultados.*

En la práctica totalidad de las normativas autonómicas se hace referencia a las medidas de integración.

Se entiende por tales una variada gama de mecanismos administrativos, económicos y operativos, que aisladamente, coordinadamente o como coadyuvante de otros se ofertan para procurar la inserción social y laboral de ciertos colectivos. Aquí **se incluyen desde servicios generales o comunes (sanitarios, educativos, etc.), prestaciones económicas varias (ayudas, subvenciones, subsidios), dotaciones y equipamientos (viviendas, equipamientos, etc.), servicios sociales de base (orientación, asesoramiento) y específicos (apoyo técnico a minusválidos, refugiados, etc.) y acciones de inserción laboral (programas de empleo social, autoempleo, etc.).**

Prácticamente en todas las distintas normativas se propone para los perceptores la realización de actividades de promoción, la asunción de una serie de compromisos para la inserción, la adopción de determinados comportamientos o la participación en programas de integración sociolaboral. Todo ello **suele presentarse como contrapartidas que se demandan o exigen al perceptor de la Renta Mínima** Autónoma, pero **en muchos casos no se proveen recursos para estas acciones** y, a pesar de la manifestación de intenciones, se quedan en la sola adjudicación pecuniaria.

Estas actividades de inserción son de una gran importancia y de hecho capacitan y cualifican a la Renta Mínima Autónoma como verdadero **instrumento de integración a nivel de la norma**. Su eficacia real como instrumento de promoción social depende, en gran manera, de la capacidad de la norma para promover el acceso y una auténtica participación de los perceptores en estas actividades de inserción más allá del trabajo precario y temporal, o por el contrario, se limitan a plantear las medidas de activación como mera contraprestación obligatoria. El problema es que casi siempre se plantean las **contraprestaciones como un deber del usuario al que se supone que le falta algo** (redes, habilidades sociales, formación...) y esa es la razón para que no se integre en el empleo, asumiendo que la falta de empleo es un problema de habilidades o competencias personales.

Sin embargo, se sabe que la estructura actual del empleo no da posibilidad de inserción sólo a través del esfuerzo personal y las competencias. La estructuras de algunos mercados de trabajo requieren de trabajadores estacionales, disponibles de forma estructural, como es el caso del mercado de trabajo agrario, el del sector turístico o el de determinados servicios. El problema se plantea porque **pocas veces se aborda el problema de la integración desde esta perspectiva estructural en las medidas asociadas a las rentas mínimas**.

Cuando se trata de tipificar los diversos modelos de Rentas Mínimas Autónomas existentes y establecer cuales cumplen realmente el objetivo de inserción, se identifican, por parte de algunos estudiosos (Estévez, 1998), como **verdaderas rentas mínimas con medidas de inserción, aunque esta inserción no sea estable siempre en el tiempo, únicamente las implantadas en el País Vasco, Cataluña, Madrid y Navarra**. Los restantes modelos se limitan a la puesta en práctica de programas de empleo social protegido o a meras ayudas asistenciales regladas.

De forma sintética, en las tres Comunidades Autónomas analizadas se encuentran las siguientes situaciones: el Programa de Solidaridad andaluz, junto al Ingreso Mínimo de Solidaridad, diseña una serie de medidas o acciones, de carácter preferente, entre las que se incluyen la participación en empleos temporales en Administraciones Públicas o instituciones sin ánimo de lucro, que en realidad **no tienen efecto, salvo en el último año, a partir de iniciativas piloto vinculadas a la iniciativa comunitaria Integra**.

La Ley catalana se refiere a la contratación laboral de los destinatarios de la Renta Mínima de Inserción, **dotando de subvención a las empresas y a las entidades de inserción reconocidas como tales**. Estas empresas son de muy distinta naturaleza, las hay absolutamente mercantiles y las hay sin ánimo de lucro, con intereses muy diferentes.

En Navarra, la Renta Básica se regula con tres decretos específicos que detallan la contratación laboral y el empleo social protegido como contraprestaciones, pero en la praxis el ámbito de aplicación y desarrollo de la diversidad de modelos propuesto es aún escaso. Por ejemplo, sólo hay dos empresas de inserción reconocidas como entidades colaboradoras del programa.

Al margen o en colaboración con los programas de rentas mínimas establecidos el sector social está desarrollando desde sus organizaciones una serie de pautas de organización

de los itinerarios personales de los usuarios de rentas mínimas y excluidos en general que de forma sintética pueden tipificarse del siguiente modo:

- Realización de itinerarios de inserción sólo cuando el usuario tenga deseo y voluntad de desarrollarlo, lo que se detecta desde la estructura de acogida y recepción.
- Desarrollo de un proyecto personalizado adaptado a las características personales y flexible, evitando la linealidad. Generalmente se inician con la normalización y el aprendizaje de habilidades sociales en caso de que esto sea problemático; idioma español, en caso de tratarse de inmigrantes o refugiados. Esto se suele hacer a través de talleres prelaborales, para lo que hasta el desarrollo de los talleres de empleo de reciente implantación, no existía cobertura legal, por lo que casi siempre se incluyen como una primera parte de los talleres especializados de formación en habilidades técnicas.
- Proyecto personal de empleo, en el que se recogen las acciones que han de desarrollar para mejorar su empleabilidad: orientación para la búsqueda de empleo, formación básica y/o ocupacional a través de escuelas taller o casas de oficio o bien en programas de formación ocupacional o de adultos, hasta conseguir un empleo. A veces, dependiendo del usuario, se puede derivar a bolsas de trabajo público o centros de empleo protegidos, especialmente empresas de inserción, en las que pueden permanecer hasta tres años.
- ***El caso de Cataluña: sistema dual de activación con una incidencia cuantitativa diferente.***

Los perceptores habrán de firmar y cumplir el Convenio de Inserción, para tener acceso a la prestación en el que se recoja el plan individualizado de inserción social y laboral.

Después de la experiencia habida durante los últimos años, últimamente se tiende a dividir y clasificar a los perceptores en dos grupos, según el tipo de perfiles sociales y económicos de los mismos que, generalmente, implica una necesidad de asesoramiento y apoyo distinta, dependiendo de si se trata de un problema de precariedad, (este grupo tiende a disminuir en los ciclos económicos expansivos como el que todavía se vive en España), o bien, si se trata de problemas de exclusión social.

Por una parte, el “grupo económico” formado por aquellas personas que se consideran recuperables para el mercado de trabajo, ahora tiende a disminuir. Por otra, el “grupo social” formado por personas que se considera que no son insertables laboralmente y cuya atención es más difícil, su proporción es cada vez mayor. El procedimiento seguido en cuanto a la estrategia de activación consiste en elaborar un informe social del demandante que sirve de base para redactar el Convenio de Inserción, que incluye el itinerario personal de actividades a realizar (Plan individual de inserción social y laboral (PIR)).

El proceso de atención al demandante es individualizado, estableciéndose en cada caso un itinerario personal que queda formalizado en **un convenio de inserción**, que el demandante debe firmar y comprometerse a cumplir. Las distintas etapas, orientación profesional, motivación laboral, formación ocupacional e inserción, son atendidas por los servicios sociales primarios y las entidades colaboradoras.

En Cataluña, a falta de una normativa específica de ámbito nacional, se ha aprobado un marco legal que permite el funcionamiento de las **Empresas de Inserción en un contexto de mercados tutelados** para el desarrollo de políticas activas de inserción de los perceptores de rentas mínimas y de otros colectivos castigados por la exclusión. Del total de 10.000 perceptores, unos 500 han podido acceder a empresas de inserción o a mercados tutelados, pasando muchos de ellos posteriormente al mercado normalizado. Esto supone una incidencia realmente bastante baja, pero importante significativamente, en relación a otras Comunidades.

Se establece el seguimiento de los resultados de la Renta Mínima de Inserción mediante un sistema coordinado por la Generalitat a nivel político, en el Comité de seguimiento y control que incluye a los distintos departamentos implicados (Trabajo, Bienestar Social, Política Territorial, Sanidad, Educación y Justicia) y a los agentes sociales, las entidades sociales, la Federación de Municipios y Provincias.

A nivel técnico se coordina el trabajo a través de una Comisión técnica gestora del PIRMI interdepartamental (6 miembros, 2 de Trabajo, 2 de Servicios Sociales y 2 de Educación de adultos) compuesta por el Departamento de Economía Social, Autoempleo y Cooperativas, el Departamento de Seguridad Social, Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (Servicio de gestión del PIRMI) y el Departamento de Formación de Adultos. Esta Comisión interdepartamental se reúne mensualmente para aprobar o no las solicitudes, existiendo una a nivel provincial. Desde las ONG colaboradoras se observa excesivo protagonismo de algunos de estos departamentos y poca participación de otros. Las entidades colaboradoras son financiadas a través de una subvención anual para contratación de técnicos que hagan el seguimiento de expedientes. El Instituto de Servicios Sociales, financia los técnicos de servicios sociales comunitarios.

El Comité de Seguimiento y la Comisión Técnica de gestión se reúnen cada dos meses para hacer una valoración de los resultados. Además hay una “**Comisión especial**” consultiva, formada por una selección de actores significativos cuya participación se soporta en criterios de representantes “cualificados” formada por 5 profesionales de atención primaria del nivel más básico (“*de barricada*”) de las zonas más difíciles, representantes de los colegios profesionales, 8 ayuntamientos y representantes del Departamento de Trabajo y de Educación de Adultos y Servicios Sociales Comunitarios. Se consensuan las propuestas y opiniones de profesionales con prestigio, como medio de obtener una mayor eficacia en la participación y en los resultados. Se refiere esta comisión, como ejemplo de participación cualitativa, que se presume por parte de uno de los técnicos entrevistados, más eficaz que la cuantitativa.

También existe una **Comisión técnica específica para las familias monoparentales**, que suponen un 22% de los usuarios del PIRMI, estando formadas por viudas sólo el 10%, presentando el resto todo tipo de déficits. Esta comisión está formada por los 2 grandes sindicatos, 2 organizaciones empresariales, 2 municipios significativos por el peso y la relevancia de este grupo social y Bienestar social de la Generalitat. En esta comisión se trabaja de forma concreta sobre los expedientes.

Una de las cuestiones que se están detectando a través de estas comisiones, es la falta de adaptación del sistema de formación profesional a sus necesidades, esto hace que a veces no haya usuarios disponibles para formarse, pues la gente necesita trabajar. Se apunta que debería revisarse este aspecto.

La Comisión del Plan de Lucha contra la Pobreza, más amplia y vinculada al plan de lucha contra la exclusión, se reúne 2 ó 3 veces al año, según una de las técnicos entrevistados, pero no tiene valor vinculante. De todas estas Comisiones es la Comisión del PIRMI la que sirve de catalizadora de las demás. Como resultados concretos se pueden mencionar la realización del Plan de Lucha contra la Pobreza, en el que colaboran diversas organizaciones no gubernamentales y la regulación de las Empresas de Inserción.

Hay que diferenciar las entidades que se ocupan de crear y promocionar Empresas de Inserción y las entidades sociales que promueven directamente la ocupación de perceptores de la Renta Mínima en estas empresas. La Renta Mínima que perciben estas personas en la empresa de inserción se complementa, hasta alcanzar el salario del convenio. Esto no ocurre necesariamente en las entidades que realizan inserción a través de la

motivación y la ocupación a cambio de una gratificación económica que no se corresponde con un salario.

El conjunto de las Empresas de Inserción conforma un subsector que cualitativamente tiene una gran importancia para la inserción laboral de los perceptores de la Renta Mínima. Se pretende promover un modelo de Economía Social, en el que diferentes entidades que cumplen una finalidad social, insertando a personas con especiales dificultades, puedan desarrollar su actividad en el marco de mercados tutelados³¹. El sector de empresas de inserción ha ido consolidándose a lo largo de los últimos años, creando una **Asociación Catalana de Empresas de Inserción**, que mantiene una significativa presencia institucional.

- ***El caso de Navarra: El Plan de Lucha contra la Exclusión Social como resultado de la confluencia social y la presión política.***

Esta ha sido una de las Comunidades que más tempranamente incorporaron estrategias de activación ligadas a las rentas básicas. A la Renta Básica se suman otras dos alternativas que se ofrecen a los mismos colectivos: **el Empleo Social Protegido**, que normalmente facilita la contratación laboral por seis meses, y **la Inserción Laboral en Empresas** que permite subvencionar la contratación, por entidades públicas o privadas, de perceptores de la Renta Básica.

El Programa de Renta Básica queda englobado en el marco general que supone **el Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra**. Es de destacar lo ambicioso de este Plan, tanto en lo **participativo de su elaboración y gestión, con la importante colaboración del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra, como lo integral de su concepción**, donde la lucha contra la exclusión incluye no sólo lo social y lo laboral, sino también el acceso a la vivienda, a la salud, a la educación, el apoyo personal y el acompañamiento social. Igualmente es de destacar el **consenso político y social logrado para su aprobación y el amplio plazo establecido para su desarrollo (1998 - 2005)**, incluyendo un detallado desglose anual de costes y el correspondiente compromiso presupuestario foral.

El **Acuerdo de Inserción Sociolaboral**, en el que se establece un itinerario de inserción y las acciones (educación, formación, salud, integración social y económica) se estipulan las acciones en las que el perceptor se compromete a participar. Este acuerdo lleva implícito el acompañamiento social o seguimiento por parte de los técnicos correspondientes. Se ha constituido recientemente una **Comisión de Seguimiento, en la que participan departamentos de la administración foral, ONG y sindicatos**, con reuniones cada seis meses para supervisar el cumplimiento de tareas y responsabilidades, utilizando para ello una tabla de indicadores.

La posibilidad de empleo público o protegido ha estado bastante limitada por la disponibilidad de centros de inserción, que es muy reciente. Actualmente hay reconocidos oficialmente sólo dos centros de inserción, aunque se espera poder alcanzar la cifra de unos 15.

En estos momentos se está desarrollando el proceso de desarrollo y constitución de “Equipos de Inserción” de ámbito territorial, bajo la coordinación del Instituto Navarro de Bienestar Social. El resultado de esta experiencia será analizado en el capítulo 4.

³¹ Mercado Tutelado: subsector del mercado en el que la oferta pública de contratación incluye cláusulas sociales que favorecen a las entidades que emplean a personas pertenecientes a colectivos con especiales dificultades. De esta manera, pequeñas áreas de actividad, que en realidad no son especialmente interesantes para las grandes empresas mercantiles y por tanto no generan problemas serios de competencia, quedan al alcance de las empresas de inserción y de otras entidades de utilidad social.

CAPITULO 3: LA COORDINACION.

1. UNA APROXIMACION A LOS ELEMENTOS DE LA COORDINACION APLICADO AL CONTEXTO ESPAÑOL.

Consideramos coordinación la pauta organizacional que lleva a desarrollar de forma articulada más o menos extensamente procesos de diagnóstico de necesidades, planificación de objetivos y procesos, derivados de políticas sociales y/o laborales o monitorización y evaluación de las prácticas, entre diferentes departamentos de una institución pública o privada, o bien, a través de consorcios o partenariados entre diferentes departamentos de las administraciones públicas, de los agentes sociales, de las organizaciones del tercer sector o de otro tipo, con una base territorial de aplicación, que puede estar a su vez articulada a través de diferentes niveles de integración vertical.

- *La coordinación como ecosistema de información y conocimiento multidimensional.*

Desde la perspectiva de las teorías de la organización dominantes, la coordinación de las estructuras y las estrategias de los actores implicados en los proyectos es una pauta organizativa que **mejora la eficiencia de los recursos y los resultados** cuando se cumplen una serie de requisitos: unos objetivos formalmente definidos que, condicionados por un entorno inestable o turbulento (como es el caso de los mercados), son asumidos por los actores implicados en el proyecto; una planificación de la articulación de las estructuras y las estrategias de los actores, que permite, con mayor o menor grado de coimplicación de los mismos, diagnosticar, provocar o adaptarse a los cambios y evaluar los resultados en un periodo de tiempo menor, aprovechando la especialización y las sinergias derivadas de trabajar en el nivel más próximo a las necesidades y las ventajas que el partenariado aporta como economía de escala.

Los procesos de descentralización seguidos por las organizaciones que gestionan el trabajo o el bienestar, vienen relacionándose con una necesidad de eficacia para adaptarse de forma más flexible a los mercados de trabajo y las necesidades de los usuarios, cada vez más segmentados en grupos con condiciones de vida diferenciadas, aprovechando las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías de la información y la cultura derivada de la mundialización y la sociedad del conocimiento. Esto supone asumir que hay “una racionalidad instrumental” en la que coinciden todos los implicados, que se aplica en el diseño y la gestión de las políticas, **concretada en la eficacia de los resultados para los ciudadanos “necesitados”** y que, teóricamente, es la que se impone. Pero, como paralelamente se cree que existe una enorme “complejidad social” y que los recursos económicos son limitados, racionalmente, siguiendo esta lógica técnica, se deduce que la coordinación entre estructuras y actores es lo más adecuado para obtener la mayor eficiencia de las políticas. En ello también influye las transferencias de resultados y sinergias que se han venido produciendo, con más o menos fortuna, cuando por razones diferentes se constituyen partenariados, especialmente desde la dimensión europea.

Pero empíricamente, cuando se analizan los procesos de coordinación, lo primero que se hace evidente es que los actores, dependiendo de sus intereses estructurales, su cultura y sus deseos en sus pautas de conductas no siguen todos esa misma lógica instrumental que tiene como catalizador mejorar el resultado de las políticas para los usuarios en términos de inserción, laboral o social, aunque todos coincidan en el discurso teórico sobre “la necesidad de

coordinación en el contexto actual”. Esto conduce a una primera observación: la coordinación eficaz para los usuarios no se improvisa, ni se realiza en un acto formal en torno a una mesa, en esto coinciden la mayoría de los entrevistados. **Este tipo de pauta organizativa es un proceso socialmente construido, que requiere de un nivel fáctico** (procesos y proyectos concretos con dimensión espacial y temporal), **un nivel semántico, cargado de significados culturales** (la coordinación tiene significados ideológicamente diferentes según la posición estructural de los que están implicados en esta prácticas: usuarios, técnicos, políticos, empresarios, sindicalistas, entidades sociales, voluntarios... que pertenecen a culturas, organizaciones y territorios concretos que dan lugar a pautas diferentes en las formas de entender la información sobre los contenidos de los proyectos coordinados y sobre la coordinación misma. “Lo que dicen” cada uno de estos grupos sobre la coordinación afecta a lo que hacen en los procesos de trabajo coordinado con el resto de los actores, por lo tanto incide en las posibilidades fácticas de desarrollar el propio proceso coordinador). Por último, la coordinación tiene **un nivel simbólico**, que puede dotar de una nueva identidad a las estructuras y actores implicados y constituirse como una “imagen de marca” que permite “vender” (en el mercado institucional de acceso a los recursos, en el mercado de trabajo profesional o en el mercado electoral), dada la cultura organizacional dominante (este espacio simbólico es construido desde los intereses y deseos de los implicados).

Los tres niveles (fáctico, semántico y simbólico) necesitan ser asumidos por los implicados **desde una lógica de ajuste y aculturación progresiva que lleve a asumir la pluralidad de significados y resultados a que puede conducir esta nueva forma de trabajar**. Las entidades que inician este proceso de coordinación van generando una serie de vínculos entre sus estructuras y actores que derivan en una **forma de trabajo sistémico, con diferentes grados de implicación, en la que la circulación de información dentro del sistema y entre el sistema y el contexto, se constituye en la energía básica para su supervivencia**. De ahí la necesidad de cuidar una buena base de alimentación de información y conocimiento sobre los contextos en los que actúan los mecanismos de relación, los canales y procedimientos de trasvase de información, ya que ello condiciona los resultados.

Desde esta perspectiva ecosistémica, la coordinación implica que, lo que ocurre en una de las partes o entidades del sistema coordinado, afecta a la totalidad del sistema y viceversa, pues cuando realmente una serie de entidades entablan un proceso de coordinación, progresivamente van actualizándose como sistema de información y conocimiento, más o menos amplio, considerando las características de los miembros y los condicionamientos del contexto. Así, **un sistema de entidades públicas y privadas que trabajan coordinadamente, supone más que la suma de las partes**.

- ***Coordinación, descentralización y ecorresponsabilidad institucional.***

Hablar desde una perspectiva ecosistémica supone la necesidad de considerar tanto las partes del mismo (estructuras que se coordinan) como las posiciones de los que imponen las lógicas en la circulación de los flujos de información y conocimiento en este sistema coordinado (agentes y actores), quienes son los que “pueden expresar sus intereses” y cómo los expresan (instrumentos), tanto como, de qué forma tratan de actualizar los suyos el resto de los actores.

No hay que olvidar que la **descentralización de parte de los procesos de trabajo a nivel institucional, no implica necesariamente desconcentración del poder** para tomar decisiones, especialmente, cuando se refiere a procesos de descentralización territorial o institucional, a diferentes niveles hasta lo local (entendido como el nivel más próximo al ciudadano), los márgenes de descentralización-desconcentración vienen dados por el grado de libertad, de aleatoriedad y de poder que propicia el asumir las directrices derivadas de otras administraciones u organizaciones supralocales, generalmente, localizadas en los lugares

centrales del sistema socioeconómico: Bruselas, Madrid, Barcelona, Pamplona o Bilbao respecto a un tipo de decisiones, o lugares periféricos como Sevilla, Badajoz o Murcia, respecto a otras.

Así para que la coordinación sea posible, el sistema de instituciones coordinadas ha de desarrollar capacidad para incorporar el nivel de neguentropía que orienta los fines de las organizaciones, sin perder la aleatoriedad que asegura la supervivencia de acuerdo a sus objetivos: **la información y el conocimiento sobre los usuarios y sus necesidades se tienen a nivel local, los recursos financieros a nivel central.** El problema es qué organización o institución prescribe los objetivos formales, cómo se generan y “armonizan” coordinadamente para salvaguardar la solidaridad entre grupos sociales desfavorecidos en el nivel local, y entre territorios y grupos de interés a nivel central; hasta qué punto, los objetivos formales que se plasman en la regulación social que implica asumir un proyecto o programa concreto coordinadamente, son los que realmente persiguen los agentes o son los “políticamente correctos”. Así para **analizar la coordinación hay que conjugar siempre** estos dos niveles presentes en todo proceso de comunicación: **el nivel explícito o manifiesto de los ámbitos de decisión y su relación con el nivel más profundo de los intereses y los deseos reales,** que sólo son interpretables a través de la relación entre los discursos y las prácticas, que adquieren una dimensión simbólica.

En torno al “sistema de protección última” derivado de las políticas asistenciales y su coordinación con las de empleo, tal y como se da en España, hay que señalar que no obedece al azar que los primeros sistemas de rentas mínimas coordinados surjan en las regiones españolas “ricas” de la etapa de desarrollo urbano-industrial. Tampoco se debe a la aleatoriedad que en las regiones con más desempleo, teóricamente con mayor problema de exclusión, exista un desarrollo más tardío y escaso de este dispositivo asistencial de renta mínima, el último sistema de protección social posindustrial. En cambio, existe un modelo específico (¿complementario o paralelo?) que funciona con mayor amplitud e intensidad cuantitativa y significado político cualitativo, que es dominante en las regiones más pobres. Este deriva de un modelo híbrido de asistencialismo (política de empleo y social de sostenimiento de renta) aplicado desde un desarrollo escaso del derecho de protección por desempleo en el medio rural conjugado con políticas de activación, utilizando como instrumento, un programa de protección por desempleo específico para el medio rural de Andalucía y Extremadura: el sistema de protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios. Tampoco es aleatorio que ambos sistemas (Renta Mínima y desempleo de eventuales agrarios) estén sostenidos fuertemente en la red de seguridad que todavía supone la “caja común” familiar, frecuentemente apoyada en otras rentas insuficientes, como pensiones no contributivas de algún miembro, o bien, las prestaciones sociales que favorece la grupalidad doméstica (acceso individual y referente familiar).

Parece deducirse de este análisis, en primer término, que el “orden político-económico” que vertebró la distribución institucional del producto social se impone en la lógica institucional de cobertura de la necesidad a través de los sistemas de rentas mínimas estandarizados en su dimensión territorial. Este orden que vertebró la lógica interterritorial en España, paradójicamente, incide desde una base **estructural para explicar tanto la necesidad de coordinación interterritorial, como el tipo de coordinación dominante en cada territorio, respecto a estos dos “últimos dispositivos de seguridad” que se aplican diferencialmente en España, generando desigualdades entre los ciudadanos según vivan en una u otra región** (ver anexos 1 y 2).

- *El sistema de rentas mínimas, un modelo fundamentalmente contra la exclusión urbano-industrial, en el que domina la coordinación horizontal frente a la vertical.*

El sistema de rentas mínimas es un modelo que concibe y trata la exclusión y la pobreza desde estructuras y actores similares al resto de los países industrializados de Europa tras la reestructuración debida a la globalización económica. Concibe esta protección de forma territorializada (autonómica), es decir, la toma de decisiones sobre qué hacer con los excluidos se realiza a nivel regional, debido a la presión y localización de los “nuevos movimientos sociales” surgidos en las regiones industriales, donde el modelo industrial tradicional propiciaba la existencia de una identidad capaz de aglutinar aún movimientos reactivos en torno a intereses concretos, tras el recrudecimiento de las condiciones de trabajo y el desempleo industrial. De ese modo, los gobiernos autonómicos empiezan a tomar conciencia de la necesidad de cubrir este espacio político, sobre todo, porque incluso pueden rentabilizar políticamente en el mercado electoral “los fallos” de la política estatal de cobertura del desempleo y asistencial, derivados del mayor compromiso del Estado Central con las políticas de ajuste presupuestario, que imponen desde el Ministerio de Economía el orden dominante a través de los presupuestos. A lo que se añade la rivalidad política a dos niveles, entre partidos y entre nacionalistas-centralistas, que sustenta la tensión de la construcción del Estado de las Autonomías en España.

La vía de sensibilización se vincula, de una parte, con la capacidad de generar opinión pública que tienen esos movimientos sociales, a partir de los que se multiplican nuevas formas y estructuras de organización para la inserción a través de la economía social, favorecidas por las Iniciativas Comunitarias y vinculadas con plataformas sociales de lucha contra la pobreza. De otra parte influye, sobre todo, el que se produzca un incremento importante de los colectivos desprotegidos, que no son ya sólo “marginados”, sino trabajadores desfavorecidos en riesgo de exclusión que son votantes potenciales.

Todo ello lleva a los **gobiernos autonómicos a asumir esta esfera de la política social y a posicionarse como agentes promotores de estrategias de coordinación más o menos amplias, según la posición estructural en las relaciones económicas y políticas que conforman el Estado** español, argumentando para ello la legitimidad ganada en las urnas que les permite ser gestores del presupuesto público de forma diferenciada en su territorio. Esta circunstancia, hace que no cuenten con presupuestos ad hoc para las rentas mínimas. Por ello, para poder asumirlas, deben tratarlas desde las estructuras y dispositivos que existen: los servicios sociales, los servicios de gestión del empleo y el trabajo, los de educación, salud o vivienda. Pero, para que no se incremente excesivamente el gasto e incorporar mínimamente eficiencia a la inserción de forma justificable ante los contribuyentes y los agentes sociales, necesitan de la colaboración de las organizaciones sociales para incluir la lógica productivista dominante en la activación tras la crisis del modelo asistencialista.

Este entramado de intereses políticos y financieros, explicaría la contradicción aparente que puede suponer, por ejemplo, que un gobierno como el Vasco que goza de fueros que lo privilegian fiscalmente sea un modelo de referencia en la renta mínima y que paralelamente sea, junto con las provincias de Ceuta y Melilla, la Comunidad Autónoma con menos transferencias en materia de empleo y formación, teniendo una posición económica sólida y una delicada situación política. También explicaría la situación de Cataluña, Madrid o Navarra, que vía impuestos, dado el sistema de financiación autonómica vigente, se ven “favorecidas” pues al centralizar la parte de los procesos productivos que generan mayor valor añadido, canalizan gran parte de los impuestos de las “empresas cabeza”, teniendo más recursos financieros y menos población desprotegida cuantitativamente en las grandes ciudades, a lo que se suma, en el caso de Navarra, el haber gozado de régimen fiscal propio incluso en la etapa franquista.

Sin embargo, la situación de descentralización de la gestión hacia otros actores, no implica que haya una desconcentración de las estructuras, tanto públicas como privadas, en todo el

territorio de estas Comunidades Autónomas. Las entidades locales aún tienen asignado un reducido papel, especialmente las de menos de 20.000 habitantes, que han de mancomunar los servicios sociales. Esto ha reabierto el debate sobre “la agenda local” y el traspaso de competencias en este ámbito, cuando aún no se ha cerrado el modelo de traspaso autonómico. La escasa capacidad financiera y de maniobra de los municipios está en la base de la situación. De ahí que los municipios reivindiquen una parte del espacio político de decisión sobre el tipo de gestión de la inserción laboral suficientemente dotado. El caso del Plan de Choque contra la exclusión, realizado en 25 municipios en 1999 (ver capítulo 2) ha sido un resultado de la negociación sobre la agenda local entre la Federación Española de Municipios y Provincias y el gobierno central (INEM). Pero, como suele ocurrir en los planes pilotos, se ha dado un cierto localismo político por parte de los responsables de la negociación y han faltado criterios suficientemente ajustados para evitar que los recursos, en vez de ir a los más desfavorecidos, se utilicen de forma clientelar³².

Uno de los espacios para elaborar estrategias de participación y coordinación ha sido establecer comisiones que crean mecanismos de control para evitar que las subvenciones públicas dirigidas a proyectos de inserción sean utilizadas como vía para la clientela de partido. Especialmente a nivel local, según los entrevistados, tiene sentido la coordinación de entidades sociales “*es muy necesaria, si no las miserias de las subvenciones hacen imposible gestionar bien los procesos de toda la gente... se utilizan políticamente como forma de clientelismo, pues los ayuntamientos están atados por la falta de capital circulante*”. **Cuando las entidades están coordinadas en un territorio, se deberían plantear convenios que dursen tanto como la legislatura política, para que no se someta a las entidades a la presión de la coyuntura económica o política local.**

La otra versión del sistema de rentas mínimas español, se desarrolla en las Comunidades Autónomas con altas tasas de desempleo y una economía más basada en sectores productivos en los que dominan las “empresas mano”. Estas Comunidades sufren una menor financiación vía impuestos y un mercado de trabajo con menos puestos de trabajo disponibles y más precarizados, lo que aumenta la distancia para la convergencia interterritorial en términos de distribución real del producto social y empleo, que no es lo mismo que la renta per cápita, entre los habitantes de las Comunidades Autónomas del sur y las del norte. Esto explicaría el incremento progresivo, acentuado en 1999, de la divergencia interterritorial en la creación de empleo y la tendencia relativa a la convergencia de la renta per cápita, que se viene dando en España (CES, 2000). En las regiones con alto grado de desvertebración interna y articulación externa, como las del sur, la lógica del crecimiento económico y el empleo en abstracto, sin tener en cuenta los condicionamientos socioeconómicos y políticos genera más desigualdades reales en sus habitantes: los algoritmos no indican quienes y cómo imponen las lógicas de funcionamiento que hacen a unos ciudadanos más dependientes que a otros (Delgado Cabeza, 1995; Gavira, 1999).

Ello repercute tanto en el número relativo de usuarios que acceden a la renta mínima, como cualitativamente en el significado y los contenidos del programa, limitando mucho su alcance respecto a las regiones del norte: **actualmente no existe una legislación que garantice el derecho**, como ocurre en las Comunidades citadas anteriormente, ni una regulación de política de activación específica vinculada a este sistema de protección.

- ***El Plan de Empleo Rural un sistema contra la exclusión en el medio rural de las regiones del sur en el que domina la coordinación vertical.***

³² En la prensa local se han recogido algunas denuncias en este sentido.

En cambio, **esta situación estructural se invierte en el caso del sistema de protección de rentas de los trabajadores eventuales agrarios**. A pesar de estar muy localizados cuantitativamente en las regiones del sur y explicitarse en los objetivos formales de este sistema de protección que se trata de un mecanismo asistencial de complemento de renta, se coordina y gestiona desde la Administración Central del Estado a través del Instituto Nacional de Empleo, que es un órgano de gestión del empleo y de las prestaciones relacionadas con éste, dándose un modelo de coordinación de arriba a abajo, mucho más consolidado que el de las rentas mínimas, aunque se aplique sólo en Andalucía y Extremadura. Si el modelo de protección a través de la renta mínima es el último dispositivo de seguridad tras la crisis industrial, el sistema de protección de los trabajadores eventuales agrarios es la adaptación a la crisis industrial del último sistema de protección de la crisis agraria anterior. De ahí que conserve en su esquema actual muchos rasgos de los sistemas de protección industrial periféricos: corporatismo centralizado en la gestión (participada por la administración central y los agentes sociales mayoritarios), descentralización jerarquizada verticalmente, ejecución disciplinar del derecho asistencial, falta de retroalimentación de abajo a arriba e incluso, según algunos entrevistados, falta de transparencia en la aplicación y la gestión³³.

Debido a que el sistema de protección específica para los trabajadores eventuales agrarios viene funcionando desde 1984 y que existían antecedentes desde principios de los años setenta, las diferentes administraciones conocen el potencial político que supone controlar su gestión para el mercado electoral del medio rural en el sur, teniendo muy bajo coste financiero (ver Cuadro A2-3) y las sinergias derivadas en ahorro de demandas de otro tipo, en comparación con otras medidas de protección e integración laboral. De ahí que el gobierno central no esté de acuerdo en transferir las competencias en esta materia a Andalucía, según los entrevistados. En este sistema de protección, sin embargo, **la coordinación es también un requisito estructural, para la aplicación y control del mismo: vertical y horizontalmente entre administraciones y agentes sociales** (ver epígrafe 3 de este capítulo).

- ***Complejidad y atomización en el entramado de programas contra la exclusión que junto a las estrategias familiares frenan el incremento de la exclusión y la marginación.***

Pero este modelo norte-sur se ve atravesado por nuevos desajustes que se producen cuando en las regiones ricas se requiere proteger también a nuevos sectores de población rural eventual desprotegidos (inmigrantes, gitanos, pobres relativos), cuando en las regiones que no contaban con población agraria eventual o pobre comienzan a surgir demandas y cuando en las ciudades no metropolitanas y en las regiones del sur, en las grandes zonas urbanas, empiezan a aparecer también bolsas de pobreza y marginación que requieren sistemas de protección para los que no existen suficientes recursos disponibles en los sistemas de cobertura regulares. En este amplio espacio escasamente protegido, donde no llegan los programas estandarizados de protección, intervienen de forma desagregada todas las demás redes de protección social, aunque con una incidencia diferente: la familia, que sigue siendo muy importante, los dispositivos locales de integración y activación económica y de empleo, las redes de solidaridad vinculadas a la Iglesia, las redes de solidaridad laicas nacidas de movimientos vecinales o de plataformas de lucha contra el paro, el movimiento asociativo de mujeres en sus diferentes versiones ideológicas, las asociaciones de inmigrantes, etc.

³³ Ya hemos aludido a la imposibilidad de acceso a los datos correspondientes al número de beneficiarios reales y sus características en el caso del Plan de Fomento del Empleo Agrario y del sistema en su conjunto incluyendo la formación ocupacional y la experiencial.

En este complejo entramado se articulan redes de instituciones y organizaciones sociales y mercantiles en las que existen distintos tipos de coordinación, que tratan de captar los programas e iniciativas que derivan del gobierno central a través de los programas de lucha contra la exclusión del 0,52% del IRPF, acuerdos con el gobierno central o gobiernos autonómicos para gestionar iniciativas comunitarias como las de Empleo o Urban e incluso, a veces, iniciativas como LIDER o PRODER derivadas de los Fondos Estructurales, Planes territoriales de empleo o integración... (ver capítulo 2) que, en cada caso, son lideradas por una entidad y generalmente separadas de otras que operan sobre el mismo territorio. Falta una convergencia de las diferentes redes (de empleo social, de empresas de inserción, etc.), que se distribuyen de forma desigual sobre los distintos territorios. A veces, ante la falta de coordinación, se genera una competencia entre entidades por captar a los usuarios para estos programas. Normalmente, se intenta captar a los menos problemáticos, quedando fuera el núcleo más duro (ver caso 2 capítulo 4). Especialmente, la concentración de programas tiende a darse en los grandes núcleos urbanos, mientras los más rurales y periféricos quedan poco protegidos.

A veces se plantea incluso una **competencia entre redes**, que lleva a que las más grandes estén interesadas en captar a otras para legitimar su posición de control, utilizando la coordinación como instrumento para ello. Así, cuando se trata de “coordinar los procesos de inserción” se puede llegar a imponer, salvo notables excepciones como el de la asociación Andalucía Acoge dedicada a la integración de inmigrantes, el reparto que señalaba una técnica de estas redes “*al final tu te quedas con tus pobrecitos y yo con mis pobrecitos*”. Este proceso de reparto y selección de los más ocupables para la inserción, termina dejando un “residuo” de exclusión o marginación formado por aquellos a los que ya no es posible aplicar el trabajo como medio de inserción.

- ***La construcción de procesos de coordinación amplios requiere de intermediarios no marcados ideológica o políticamente para la construcción de los códigos, mecanismos de transparencia y de transferencia.***

Hay que subrayar que aquellos proyectos que han logrado **un mayor grado de participación de diferentes actores y consenso en cuanto a la coordinación de las prácticas, han venido propiciados por personas o instituciones** que no forman parte del ámbito político ni de la gestión, con legitimidad suficiente como para ser **aceptadas como generadoras o traductoras de códigos, para dar credibilidad a la expectativa de transparencia** que dota de la confianza que requiere asumir un proyecto de forma coordinada, debido a que se les supone independientes, lo que propicia la participación y el consenso para la construcción de los objetivos y el tipo de prácticas a desarrollar. Se trata, generalmente, de departamentos universitarios o de instituciones de investigación consolidadas en los territorios, no marcadas políticamente.

Pero **los consensos** sobre los objetivos que se imponen, la selección de los contenidos formales de los mismos, la priorización que se realiza, son **siempre fruto del poder o de la seducción** a través de los procesos de comunicación que implica la cultura de la negociación, que requiere de habilidad para con-vencer a distintos actores con motivaciones e intereses diversos en razón a la posición estructural de poder que ocupan, a la cultura y el sistema de valores que ostentan y a los deseos más o menos conscientes que sienten.

Estos consensos fruto de la comunicación que exige el proceso de negociación entre los diferentes actores involucrados, dependiendo cómo se realicen pueden ser más o menos autoritarios, obedecer a una estructura de toma de decisiones más o menos jerarquizada, ser más o menos participativos, pero para que pueda llegarse realmente a una comunicación o a un consenso sobre objetivos y planes de acción, sea como sea el proceso negociador, **se**

requiere contar por parte de los partners o socios, al menos, con un repertorio de códigos comunes que hay que construir, así como con un tiempo y un espacio concreto para realizar y formalizar estos códigos, los procedimientos y el seguimiento de los mismos con mecanismos de transparencia.

- *Cuando existe escasez de recursos, la aplicación de una estrategia de coordinación para diferentes etapas de los problemas resulta eficiente social y económicamente.*

Cuando un usuario solicita el programa de rentas mínimas, se asume implícitamente que necesita resolver su problema de forma inmediata. Pero debido a la tramitación administrativa puede demorarse, los servicios sociales, cuando se trata de una situación de necesidad perentoria inmediata, incluso han de utilizar previamente otro tipo de prestaciones, como “la ayuda de emergencia”, que si bien formalmente no está diseñada su utilización relacionada con el programa de rentas mínimas, depende del criterio del asistente social y de la disponibilidad y liquidez económica.

Pero, en la medida que la situación de pobreza puede cambiar a lo largo de la vida, es importante generar dispositivos que permitan trabajar con los grupos sociales de riesgo de una forma preventiva y no sólo con quien recibe una prestación, sino con el resto del grupo doméstico y en especial con los más jóvenes. Como se ha expuesto en el capítulo 2, se hace desde los servicios sociales comunitarios, en el marco del Plan Concertado, y a través de algunos dispositivos de servicios sociales especializados para los grupos de riesgo. Pero pocas veces, salvo en el nivel local o de barrio, cuando coinciden territorio y problemas de exclusión, se articulan medidas transversales que afecten a las personas, los grupos domésticos y los barrios de forma intergeneracional, utilizando además la renta mínima.

Así, por ejemplo, en lo que afecta a los hijos en edad escolar, resulta especialmente significativo el escaso desarrollo de la coordinación que aún existe entre el sistema escolar reglado, el sistema de formación profesional, el mundo del trabajo y el mundo de la precariedad social. Esto se ha reconocido desde el Plan Nacional de Empleo, tratando de promover más programas de “Garantía social” para los jóvenes que no han alcanzado los objetivos señalados por la ley de Educación Secundaria Obligatoria (ESO). También en las diferentes Comunidades Autónomas se plantea esta cuestión, pero difícilmente, salvo estrategias puntuales como el caso de algún proyecto de la Iniciativa Empleo-Youthstart, se han hecho intentos serios por mejorar a través de la coordinación de los diferentes subsistemas de formación y los dispositivos de asesoramiento para la inserción sociolaboral de jóvenes con problemas sociales, que suelen coincidir con grupos denominados como de “status cero”. Pocas veces se trabaja de forma integrada en el territorio, salvo en determinados planes territoriales de integración liderados, bien por alguna administración (Contratos de Barrio), bien por alguna entidad de investigación-acción (Plan Territorial de Empleo del Vallés) bien por alguna entidad social (Asociación Tierra Nueva). En ellos intervienen diferentes administraciones y actores sobre los que se construyen modelos muy distintos.

No hay que olvidar que la coordinación como estrategia para resolver problemas tiene siempre un alcance limitado, condicionado a aspectos políticos y macroeconómicos más amplios. No solo depende de la buena voluntad de los actores. De ahí que plantear modelos de coordinación entre políticas de protección social, independientemente de la discusión sobre el derecho a la prestación con o sin activación y del derecho al trabajo, tiene previamente que cumplir una condición más amplia que es la necesaria **integración de una lógica antropocéntrica en los presupuestos del Estado** y en la regulación normativa de las políticas de producción y en la producción. Además de introducir criterios de calidad y profesionalización de las prácticas.

Actualmente las posibilidades reales de que la coordinación tenga un efecto cuantitativamente amplio en la lucha contra la exclusión se ve fuertemente limitada por los condicionamientos de ajuste presupuestario, pero también por la cultura de la “empresarialización” entendida como abstracción de lo social, dominante en las instituciones. Más de un responsable político de Asuntos Sociales ha manifestado los problemas que sufre habitualmente con los responsables de la gestión de la política económica y la argumentación abstracta en la que deben debatir sus requerimientos, que sólo terminan saldándose en caso de que exista realmente voluntad política en el equipo de gobierno por resolver el problema de la exclusión. Esto es, una presión social suficientemente fuerte y personas con una visión antropocéntrica y política de la economía, el trabajo y la cultura en general.

- *La coordinación como estrategia para la innovación en el fomento de la nueva economía social.*

En este contexto se sitúa, por ejemplo, el debate existente en España sobre la regulación de nuevos dispositivos económicos de lucha contra la exclusión, que genéricamente se denomina “empresa de inserción”, aunque dentro de esta denominación se recogen dispositivos de inserción de diferente naturaleza. La regulación de las formas de organización económica es tal que, hasta la última modificación de la Ley de Contratos del Estado en 1999, estas empresas, constituidas formalmente como empresas cooperativas o mercantiles aunque sin ánimo de lucro por su objetivo social, eran discriminadas respecto a las empresas normalizadas que operan en el segmento de la contratación pública.

La cuestión sobre el debate en torno a si se ha de propiciar la intervención y el **apoyo público de la inserción sociolaboral a través de empresas o entidades de inserción**, está candente en la actualidad, parece que no debería presentarse como posiciones incompatibles, en razón a que tanto unas como otras pueden tener sentido y apoyo diferenciado, dentro del amplio campo de acción existente en cuanto a la integración social y económica de los diferentes grupos diana de excluidos sociales.

Las diferencias sobre estas dos concepciones vendrían dadas de un lado por una visión más funcionalista, en la que se sitúan las entidades vinculadas con las redes tradicionales de beneficencia privada, que apuesta por el concepto de entidades de inserción con una contraprestación económica, y de otro por un discurso más transformador, que reclama esta vía como una nueva forma de redistribución del beneficio privado que se genera en la contratación de obras públicas y de creación de más empleo asalariado. En esta segunda visión se sitúa la Asociación Catalana de Empresas de Inserción, entre otras. Tras estas formas de interpretación está la cuestión del acceso a los “**mercado tutelados**”, es decir la reserva de una cuota del mercado en la contratación pública para entidades que utilizan este ámbito de trabajo como vía transitoria (3 años según la normativa autonómica vigente en Cataluña) para la inserción sociolaboral de personas excluidas, esto es, establecer una cláusula social en la contratación. Se han realizado con este fin diferentes informes legislativos que indican que es pertinente en el marco jurídico actual incluir este tipo de prescripciones en la contratación pública, sin cercenar el principio de libre competencia. De modo que ésta ha sido una práctica aplicada en determinadas Comunidades Autónomas como la catalana o la madrileña.

Sin embargo, cuando esto ha sucedido sin haber contado previamente con una coordinación de los agentes implicados en la esfera económica, ha tenido problemas con la justicia laboralista que ha fallado tanto en una dirección como en otra, sin que por el momento haya precedentes que orienten una vía de derecho. Este último ha sido el caso del conflicto que se ha dado entre el gremio de empresarios de la construcción de viviendas sociales públicas y la Comunidad de Madrid. En el lado opuesto el caso del municipio de Gerona en Cataluña,

donde la **creación de un Consejo Económico y Social en el que se han consensuado y aprobado de forma coordinada formalmente con los agentes y las entidades sociales estrategias económicas de lucha contra la exclusión**, entre la que se encontraba la creación de mercados tutelados destinados a empresas de inserción, ha propiciado que no hayan existido problemas. El programa “Ponte a Punto” en Cataluña ha sido una iniciativa pionera en la creación de este tipo de estrategias de coordinación horizontal y vertical entre administración, agentes y entidades sociales, además de las restantes entidades significativas presentes en la Comisión de Seguimiento y Control del programa de inserción y rentas mínimas (PIRMI). Aunque se han dado otro tipo de problemas, que se analizan en el capítulo siguiente. Sin embargo ha marcado el comienzo de una cultura de la coordinación muy interesante que ha tenido diferentes sinergias en el plano del aprendizaje social y el trabajo en red, que han ido convergiendo en los Contratos de Barrio o en el Plan Territorial de Empleo del Vallés.

A nivel del Estado, la cuestión de la promoción de las empresas de inserción se ha abordado hasta el momento sólo a través de la inclusión en la Ley de Acompañamiento del Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, aprobando a finales de año una medida que subvenciona el 65% de la cuota de la Seguridad Social de la contratación a “las entidades” sin ánimo de lucro que realizan inserción laboral de excluidos. Sin embargo, sigue sin estar cubierta la inseguridad jurídica que se deriva del hecho de no existir en el marco normativo del Estado, único con competencia en materia de contratación, la figura de “la intervención social” que puede acompañar la actividad productiva que se desarrolla en los procesos de inserción social a través del empleo. Esto puede ocasionar a las entidades que lo realizan problemas en caso de conflicto laboral que pueden poner en cuestión tanto la seguridad económica como la propia continuidad de la organización. El veto al anteproyecto de Ley de Inserción Sociolaboral del Ministerio de Economía y Hacienda ha sido definitivo, obligaba a la modificación del sentido de lo que se aprobaba en el Plan Nacional de Empleo del año 1999, tratando de cambiar las palabras “*poner en marcha*” por “*impulsar*”, lo que según el presidente de la Federación Española de Entidades de Empresas de Inserción (FEDEI), “*evidenciaba ya entonces la renuncia al compromiso adquirido por el gobierno para la aprobación de esta ley*” (FEDEI, 2000).

- ***La coordinación entre agentes sociales tradicionales y entidades sociales: un consenso con barreras ideológicas no siempre convergente.***

Los sindicatos han mostrado preocupación por la medida aprobada en la Ley de Acompañamiento de los presupuestos (Secretaría de Empleo de CCOO, 1999-2000) y reivindican una reunión con el gobierno sobre estos aspectos, ante la **falta de existencia de un marco general claro sobre la política de inserción sociolaboral de las personas en situación de exclusión social**, sobre las características del sector y la relación laboral que se establece en estas empresas en torno a la inserción, criticando la unilateralidad de las medidas que se ven tomando por el gobierno. Señalan que el borrador de la ley tiene importantes lagunas y aspectos de regulación laboral de difícil encaje en la normativa general que existe, abundando en que si se trata de inserción social y laboral los procesos han de ser más integrales y relacionados con otras medidas políticas de activación, educación, vivienda... etc. y no pueden abordarse sólo como “fomento de empleo”. Señalándose expresamente que “*no es oportuno que un criterio de definición de los destinatarios sea el de ser perceptores de rentas mínimas*”, donde se incluye a colectivos desprotegidos de prestaciones como mayores de 40 años, jóvenes, parados de larga duración con problemas de acceso al empleo, pero sin problemas “*de participación social ciudadana*”, para los que ya existen programas., Especialmente los sindicatos están preocupados por el salario y el régimen disciplinar que pueda derivarse de estas empresas cuando no existe control público o sindical, como es el

caso. **Proponen la necesidad de crear Mesas de Seguimiento de la Inserción**, en el ámbito estatal y autonómico, con representación del Servicio Público de Empleo y de los Servicios Sociales, las entidades promotoras y de las propias empresas, lo que propiciaría el marco para la coordinación y el control del cumplimiento efectivo de la normativa.

Desde el sindicato UGT, además, se alude a la **necesidad de crear una norma estatal de mínimos** que contemple una dotación presupuestaria suficiente con gestión territorial, incorporando además los programas sociales vinculados a las rentas mínimas de inserción, así como las ayudas puntuales de emergencia. Se habla de la necesidad de un Plan Integral de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, dentro del cuál y como eje fundamental se sitúe el Plan Estatal de Rentas Mínimas. Avanzando en su homogeneización en todo el territorio, mediante un acuerdo de mínimos entre comunidades autónomas a semejanza del Plan Concertado de Servicios Sociales. Se señala además que este plan y los programas de inserción asociados han de traspasar el marco de las Rentas Mínimas de Inserción y situarse en un marco más amplio como es el de las políticas activas orientadas a la integración de colectivos especialmente desfavorecidos. Además de promover planes de desarrollo local y de nuevos yacimientos de empleo que generen actividad. Subrayándose que resulta paradójico que se pida flexibilidad para incorporar en la Empresa de Inserción a los que quedan fuera de la renta mínima y no se pida para los propios programas de renta mínima. Así, desde fuentes sindicales se dice que *“la necesidad de regular las empresas de inserción ha evidenciado las carencias del salario social en nuestro país”*.

Esta frase remite a una de las realidades apuntadas sobre las posibilidades de los excluidos de hacer sentir sus necesidades: **hasta que las entidades constituidas como Empresas de Inserción no han promovido una ley que trate de la regulación de sus intereses como organizaciones, los agentes sociales no se han ocupado o advertido la enorme desigualdad que genera la heterogeneidad de modelos de rentas mínimas y sus políticas de inserción asociadas**. Lo más llamativo es que se cuestiona la legitimidad de la representatividad social en la negociación. Como trasfondo está la instrumentalización que se hace, desde el sector más organizado a nivel estatal, de la participación.

Actualmente la propia representación del sector social en este ámbito está siendo cuestionada, pues la Federación Española de Entidades de Empresas de Inserción (FEDEI) ha surgido tras la primera movilización desde las entidades sociales territorializadas, en ese momento con incidencia en el gobierno, para poner en marcha una ley de inserción. La atribución de la representatividad de toda España, favorecida por el gobierno central en el proceso negociador del anteproyecto de ley, teniendo detrás solo a una pequeña parte de las entidades de los diferentes territorios, instrumentalizando para ello las entidades territoriales de las redes afines con su propuesta ideológica de la inserción a fin de justificar formalmente la participación, le ha valido más de un conflicto con las redes formalmente constituidas como la Red Española de Promoción e Inserción Social (REPRIS) o la Asociación Catalana de Empresas de Inserción, que cuentan con mayor experiencia y consolidación.

Esta estrategia y la ausencia hasta el último momento de las Comunidades Autónomas en la mesa negociadora ha abierto más de una susceptibilidad. Sobre todo porque, según Montserrat y Rodríguez Cabrero (1996) en el estudio que han realizado sobre la dimensión económica del sector de las entidades no lucrativas de servicios sociales, se estima que las ONG “singulares” (Cáritas, Cruz Roja, ONCE y Obra Social de las Cajas de Ahorro) gestionan el 47% del gasto total y el 67% de las subvenciones. Si a esto se añaden las demás subvenciones que estas organizaciones reciben a través de proyectos de empresas asociadas, muchas de ellas empresas de inserción, la proporción de dinero público que reciben estas ONG respecto al resto resulta importantísimo, sin que realmente exista una evaluación de resultados en cuanto a inserción sociolaboral de los usuarios.

Las organizaciones empresariales, cuando se les plantea el tema, dicen que “*no se necesitan nuevas formas jurídicas para la inserción ya que las empresas privadas en estos momentos generan posibilidades de inserción en la medida que muchas de ellas ya están colaborando contratando directamente a excluidos procedentes de los programas de rentas mínimas o de entidades sociales como Sadeco, Casino Madrid, Grupo Eulen, etc.*” Se señala que existen empresas que contratan servicios con empresas de inserción existentes en su territorio, como The Body Shop que contrata con la Fundación Deixalles, Acosta que colabora con Fundación Labora, Ikea con Asmum, S.L. dependiente de la Asociación Caleidoscopio, Balay... etc. Hay empresas que colaboran en la inserción social a través de su obra social como Caja Madrid, que financia el programa Ingreso Madrileño de Integración, Microsoft Ibérica, Telefónica, Ericson, Tabacalera...etc. También algunas organizaciones empresariales desarrollan diversas actividades encaminadas al empleo de inserción como la Confederación de Empresarios de Zaragoza, la Asociación de Jóvenes Empresarios de Madrid, Asociación de Empresas de Artes Gráficas, Papel y Manipulados de Aragón, CEPME Aragón, etc. (Abad, 1999-2000). Lo que no se dice es cuanta inserción social realizan y la escasez de este tipo de intervenciones. No hay que olvidar que el tejido empresarial español, diferente en los distintos territorios, se caracteriza por estar mayoritariamente formado por pequeñas empresas (PYMES) que no suelen ser intensivas en capital ni en ideología social.

En definitiva, la falta de apoyo de los agentes sociales, ha contribuido también a la paralización de la ley, según los entrevistados. Pero además de las **empresas de inserción de transición** a las que se ha aludido, que terminan el itinerario integrando al usuario en el mercado normalizado, habría que agregar **otras formas de empleo de inserción que resultan de la coordinación entre las entidades sociales, las administraciones y los agentes sociales**: la **empresa social solidaria**, que es finalista, los excluidos trabajan en ella hasta que deciden dejarla y el trabajo es una parte de toda una amplia serie de posibilidades. Un ejemplo sería Traperos de Emaús de Navarra, también son frecuentes entre personas extoxicómanas. **Empresas social de servicios e intercambio de tiempo**, como es el caso de una cooperativa de mujeres solas con cargas familiares de Sevilla. **La empresa tutelada** a través de asociaciones, como las desarrolladas por muchas entidades sociales como Gaztelan en el caso de Navarra. **Las entidades de trabajo temporal de inserción**, este sería el caso de asociaciones como PM-40 que trabaja con mayores de 40 años en muchos municipios de España. **Empresa de trabajo temporal de inserción** como Lester ETT, que trabaja en el mercado de servicios no cualificados. **Los Centros Especiales de Empleo para minusválidos**, el **empleo social protegido** a través de planes especiales de empleo de las administraciones para contratar a los que tienen especiales dificultades, como en el caso del Plan de fomento del empleo agrario, **talleres ocupacionales y granjas escuela**, especialmente diseñados para los colectivos con dificultades en forma de terapia social, existen en todas las comunidades estudiadas. La característica de estas empresas o entidades es que tienen como actividad principal la producción de bienes y servicios para el mercado.

- ***La dimensión colectiva y los fines de la coordinación para la integración.***

Respecto al complejo mundo de los fines de la inserción que se postulan desde diferentes dispositivos de las organizaciones sociales surge una cuestión polémica que se vincula con la dimensión colectiva que las estrategias de lucha contra la exclusión pueden alcanzar como movilizadoras de cambios más amplios en las condiciones de vida de la sociedad o, por el contrario, como medio para garantizar la paz social.

Esta cuestión remite al tipo de politización que se deriva de la acción social, vinculada al necesario compromiso de la acción solidaria. En la medida que de una parte, como algunas voces (Jerez, 1997; Alonso, 1999) indican, la progresiva segmentación de los dispositivos de

gestión de políticas y la concentración de las decisiones en el ámbito de lo económico financiero, de otra parte están llevando a una “privatización de la solidaridad” que a veces olvida la dimensión integral transformadora que requieren los procesos de lucha contra la exclusión. La diversidad de formas y casos de exclusión no deja ver, en ocasiones, la dimensión socioestructural y colectiva que requiere tratamiento individualizado o en pequeños grupos.

Si se trata de potenciar a ciudadanos activos en un nuevo Estado Social, se debería impulsar su reconstrucción como sujetos y esto necesariamente supone dotarles de la capacidad para tomar sus propias decisiones de manera responsable e informada, como se reclama desde la “sociedad del conocimiento”. Pero para ello se ha de trabajar desde esa perspectiva integral que permita una vuelta a lo social, colonizado por la abstracción de lo económico. Es decir, se requiere un cambio en la cultura política para la resocialización de las normas, los valores y los procesos que afectan al trabajo y a la vida de las personas excluidas, más allá de la lógica de los Presupuestos Generales del Estado, de los grandes grupos de presión o de los algoritmos construidos sobre el empleo.

Volver a la dimensión social y política del trabajo es un reto para la integración. Aquí también pueden ser valiosas las estrategias de coordinación. Pues en la medida que se establecen foros participativos en los que se concretan los problemas de las estructuras, pero también de las personas, siempre que se consideren los fines de la integración en los objetivos y evaluación, se ponen en marcha procesos de comunicación entre agentes a veces ideológicamente enfrentados y como la construcción de consensos se hace siempre en razón de las relaciones de poder o seducción, el arte de la negociación se convierte en arena política y posibilitan, al menos, la socialización en la comunicación entre posiciones que aparentemente puedan parecer enfrentadas y que puedan abrir un margen de aleatoriedad.

La coordinación y el proceso que genera de convergencia/divergencia en la negociación de las diferentes lógicas, que reclaman construir nuevos códigos, abre un nuevo espacio para resocializar los procesos, las normas y los valores que alimenten nuevas formas económicas más distributivas y acerquen los discursos a la realidad de los hechos, es decir, a que toda acción económica tiene una dimensión social y política.

Desde este postulado es desde el que se puede ir construyendo el puente entre la solidaridad privada y la solidaridad social que se fundamenta en la justicia y la igualdad de los ciudadanos no sólo ante la ley. Lo que en el caso de las rentas mínimas sería un primer paso también hacia la construcción de una sociedad del conocimiento más integradora. De nada sirve invertir temporalmente en mecanismos de inserción laboral individual, si a nivel colectivo no se ponen las bases para el cambio del contexto socioeconómico que evite que proliferen los ámbitos “exclusógenos” en la sociedad y que la persona insertada vuelva a estar en riesgo de ser de nuevo excluida.

Realidad y retórica sobre la participación de los usuarios.

En la construcción de los códigos, objetivos y procesos de la coordinación se plantea el problema de cómo articular la participación de los usuarios de los programas para conseguir que éstos respondan a sus necesidades. A veces sucede que las soluciones que se dan a los problemas de las necesidades tienen más que ver con las visiones que de ellas tienen los contribuyentes, los grupos corporativistas o los que sienten desde su subjetividad moral el problema de la exclusión y la pobreza, que con las auténticas necesidades o intereses de los usuarios de los programas, que son siempre construidos socialmente también.

Esto resulta ser bastante complicado en la práctica, pues debido a las diferentes culturas que atraviesan el marco institucional a nivel vertical y horizontal, de un lado, y de otro, las

culturas derivadas de los diferentes tipos de organizaciones que afectan a los actores involucrados: los economistas centrados en la dimensión cuantitativa y financiera de los problemas, los psicólogos, sociólogos y pedagogos, dependiendo de la escuela a la que pertenezcan, más orientados a la dimensión de la activación de las habilidades como recurso humano o como ciudadano, los asistentes sociales y el voluntariado con una tradición asistencialista más abierta al usuario, los sindicalistas con visiones productivistas y de derechos laborales, las organizaciones empresariales interesadas en la cualificación técnica,...etc. Dependiendo además de una posición jerárquica diferente, cuando se han de trazar las vías de participación de los usuarios, las entiende cada uno de muy distinta forma, pero casi siempre, dadas las características sociales de estos programas de rentas mínimas o de lucha contra la exclusión o del Plan para los eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura, se suele considerar a los usuarios como “minusválidos sociales”, existiendo una tendencia muy fuerte a que cada institución, dependiendo de su idiosincrasia, trate los problemas de éstos desde visiones distintas, pero con criterios ajenos a los propios intereses de los usuarios, cuya participación en muchos casos sigue siendo “un obstáculo a salvar” más que un capital con el que se ha de contar.

De todas formas, la cuestión de **la participación de los usuarios o de sus organizaciones en la coordinación de los proyectos es especialmente problemática**, debido al tipo sociológico de usuario de estos programas, a la penetración del asistencialismo monetarista en este segmento de población y a la razonable desconfianza que tienen sobre que las instituciones vayan a resolver verdaderamente su problema.

- ***La obtención de logros de la coordinación en integración requiere una apertura a la participación real e informada de los usuarios: la participación formal no siempre es real.***

De un lado existen técnicos bien intencionados o ámbitos tecnocráticos que para salvar “lo políticamente correcto” dan cabida a alguna organización de usuarios para que aporten sobre un proyecto, pero sin traducir la información disponible para tomar decisiones informadas y responsables. Normalmente estas pequeñas organizaciones, cuando existen, no tienen capacidad de argumentar, porque no conocen las posibilidades organizativas o de recursos disponibles, ante el arsenal de contenidos técnicos que se propugna y sobre el que, con frecuencia, consideran que han de guardar las formas cuando hay una administración que lidera, pues creen, a veces con razón, que según sean más o menos condescendientes, así recibirán recursos para su propia organización.

A veces puede existir una manipulación interesada de la participación para “vender” la coordinación como un resultado que, paradójicamente, **se vuelve contra los fines de la integración** social, previa y formalmente definidos. Esto ha ocurrido en algunos proyectos, hábilmente manejados por la administración que lidera, como en el Plan Urban de Sevilla, que incluso ha recibido diferentes premios internacionales por el grado de participación obtenido: el Consejo Social en el que se inscriben las asociaciones y entidades de base del barrio, se ha utilizado sólo como una mera caja de resonancia de los “logros” del gobierno municipal. Las posibilidades de participar e influir en la gestión del Plan Urban han sido nulas. A pesar de ello, la Gerencia de Urbanismo de la anterior corporación del Ayuntamiento de Sevilla, organismo promotor del Plan, se ha permitido presentar, a todos los niveles, el caso del Plan Urban de Sevilla como un ejemplo modélico de participación, llegando a ser recompensado con un reconocimiento europeo por ese “logro”. Paralelamente, la imposibilidad de participación real de los usuarios de la zona, ha dado lugar incluso a una organización informal paralela, la “Plataforma de afectados por el Urban” que aglutina a diferentes sectores: organizaciones que forman parte del Consejo Social del Urban y descontentas con el

funcionamiento de éste, personas que han debido dejar sus casas ante la presión especulativa, otras que han sufrido amenazas, profesionales, etc. El Plan ha supuesto urbanísticamente la ruptura de uno de los escasos trazados viarios medieval que subsistían en la ciudad histórica, el desalojo de familias, expulsión de una buena parte de la población de renta baja residente en edificios antiguos de alquiler y abundantes actos de protestas, denunciados en prensa, etc. Pero cuando han llegado los evaluadores externos se les ha presentado la pluralidad formal del Consejo Social y se ha citado a algunas asociaciones de vecinos o comerciantes que dicen que “*el barrio está muy bien*”, pues está quedando “*muy limpio*”, eso es, se está expulsando a los pobres y destruyendo parte del patrimonio histórico y cultural por la presión especulativa edificatoria. La incidencia real de la coordinación y de la participación ha sido muy mala para los excluidos, pero muy buena para los constructores, los comerciantes y la clase media. Esto se ha “vendido” y premiado como buena participación. Al ser entrevistada sobre el caso, la responsable técnica de la Unidad Administrativa del Urban en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de Madrid, señalaba que es “*Economía quien tiene el mayor peso*”, es decir, los aspectos sociales quedan desplazados por los intereses económicos. Y además, refrendado formalmente por la “participación social”.

- ***La participación de los usuarios en la coordinación necesita de la interpretación-traducción cualitativa de sus necesidades, expuestas manifiestamente en el proceso de asesoramiento sociolaboral.***

En los servicios y entidades sociales concretos se suele entender la demanda inicial del usuario de forma manifiesta a través de las entrevistas, que es la práctica más frecuente. Los usuarios cuando se acercan a los servicios sociales o a un dispositivo de asesoramiento, buscan un trabajo o quieren una renta y muchas veces no entienden el entramado administrativo sobre el que se monta todo el proceso, ni muestran ningún interés por ir más allá de recibir lo que busca de forma individualizada. Esta es una queja frecuente de los dispositivos de asistencia social: la falta de interés e incluso el fastidio que les causa a los usuarios que le pidan más participación.

Los usuarios desconocen el marco institucional y político, extremadamente complejo, y tienen prejuicios sobre el funcionamiento del mundo de la administración, al que consideran sólo como un universo autoritario, que tratan de soslayar. Pero este marco institucional les impone sus reglas, sobre la formación “cursillista” muchas veces inútil, sobre el mundo del trabajo al que creen poder acceder y que les condena al paro o a la precariedad laboral cíclica, sobre el mundo en el que sus hijos pueden entrar, etc. La enorme cantidad de prejuicios, a veces justificados, hace que lógicamente, desde sus diferentes subculturas, traten de optimizar con el mínimo esfuerzo aquello a lo que creen que tienen derecho: un trabajo o una paga.

Aquí es donde se plantea la difícil y lenta tarea para el técnico de asesoramiento de ir desvelando el universo de expectativas que limita las posibilidades reales, más o menos amplias, que los usuarios pueden tener. Ensanchando su aprendizaje social a través de **crear mecanismos de comunicación con códigos que entiendan estos usuarios**. En este ámbito, las organizaciones sociales o los trabajadores de calle de las administraciones de servicios sociales, menos rígidos que muchas administraciones y más cercanos a la vida cotidiana de los distintos colectivos, están mejor posicionados, para desde este conocimiento de los códigos, **establecer procesos de comunicación que vayan desvelando los prejuicios y abriendo nuevas expectativas realistas que posibiliten la integración a través de la participación**.

El problema es que el mundo de expectativas que suele abrirse a los usuarios se limita mucho a que aprendan a “adaptarse” a los requerimientos de las empresas o de las instituciones intermediarias, cuando el origen de la situación de muchos de ellos es precisamente haberse

adaptado tanto a una situación de pérdida sin esperanza de cambio, que han llegado a la total pasividad o al abandono, sostenido en una subcultura de subsistencia en la pobreza con o sin las prestaciones, o bien, no estar de acuerdo con ser “*domesticados*” o explotados “*hasta que no haya más remedio*” (tengan necesidades inmediatas o cargas familiares), especialmente los hijos de usuarios o los jóvenes salidos de centros de protección o jornaleros del campo.

¿Cómo argumentar en contra cuando la situación que les ofrece el mercado es realmente tan mala como la cuentan? Esta cuestión es la que lleva en muchos casos a los profesionales honestos a desesperarse o a optar por situaciones técnicas formales, pues a ellos esta falta de expectativas de los usuarios se lo manifiestan como rechazo a la participación en todo lo que no sea obligatorio para conseguir lo que buscan (trabajo o renta) o rechazo a la implicación en un itinerario más amplio que pueda resultar en una posibilidad de mayor estabilidad en el medio plazo. Aunque, sobre esto, hay **diferencias de género importantes**, pues la mujeres con cargas familiares suelen tener menos cultura de rechazo que los hombres, anteponen el cuidado de los hijos a cualquier otro razonamiento, estando mucho más abiertas a la participación para conseguir un trabajo, pero menos disponibles para asumir un compromiso de participación pública o colectiva más amplio, precisamente por estar con los hijos.

¿Entonces, qué argumentos se pueden tener para no engañar a los usuarios y que la intervención a través de las políticas lleve realmente a la integración social como ciudadanos de pleno derecho, empezando por ser considerados sujetos en el propio programa y no un “*minusválido social*”? ¿Es realmente posible la participación de los usuarios en las estrategias de coordinación de los programas de rentas mínimas y los otros sistemas más o menos paralelos?

El contar con **unos servicios suficientemente dotados de recursos humanos y financieros que trabajen la integración desde una perspectiva holística (trabajo, renta, vivienda, salud educación...), requiere de una coordinación efectiva** que permita tener un buen conocimiento del medio y de sus posibilidades y buenos dispositivos de diagnóstico sobre las necesidades de los usuarios, que pueden ser muy diferentes dependiendo del grado de desventaja o exclusión social que sufran. Esto ha hecho que en las regiones estudiadas, Cataluña y, especialmente, en Navarra existan diferentes alternativas de itinerarios de inserción.

El primer nivel de recepción y realización de entrevista en profundidad al usuario es fundamental, pues ha de proporcionar los elementos para interpretar las necesidades inmediatas así como las potencialidades y las formas de resolverlas de forma concertada con otros departamentos de la administración o entidades iniciándose a partir de aquí un itinerario. **Una interpretación acertada y realista dependerá muy fuertemente de la capacidad del técnico para lograr traspasar la distancia entre lo que el usuario dice, sus condiciones de vida reales y lo que hace o puede hacer.** La empatía o seducción es fundamental para ganar la confianza del usuario y establecer un proceso de comunicación lo más abierto posible, pero también ser capaz de transferir confianza e información útil para conocer y cambiar realmente sus expectativas laborales y sociales. Para conseguirlo cuanto menos formalizado y menos marcado de autoridad sea el ambiente mejor funciona.

La dificultad de comunicación por el conflicto latente de intereses que se suelen plantear entre los técnicos y los demandantes de renta mínima o protección social, hace que en la primera entrevista sea difícil conocer realmente sus expectativas y necesidades reales. Por ello, en algunos ámbitos (Programa del 0,5% contra la exclusión del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), se ha ensayado un método que permite obtener una mejor información de estos aspectos, por lo tanto una participación real mayor, a través de **provocar procesos de transferencias** hacia personajes arquetípicos en grupos de 5-6 usuarios, que, entre ellos, con

la provocación del técnico, van discutiendo problemas sobre los personaje y la situación de los mismos ante la familia, el trabajo, los dispositivos de asesoramiento, los discursos dominantes sobre posibilidades de trabajo, etc. **La técnica de integración que se ha desarrollado consiste en la provocación de la comunicación entre iguales a través de un soporte audiovisual construido sobre el grupo diana de referencia**, en este caso jóvenes (Gavira, 1999a), aunque también se está aplicando a grupos diana de mujeres. Las pautas de comunicación en estos grupos son mucho más eficaces para ir orientando al usuario de forma más ajustada a sus intereses y posibilidades reales.

- ***Las posibilidades de amplitud de participación en la coordinación de los usuarios depende del tipo y el grado de exclusión.***

En el caso de Cataluña recientemente, se ha establecido una **dualización especializada de orientadores en razón del grado de exclusión**: excluidos de las prestaciones y del trabajo, de un lado, y por otro lado, los que tienen además otros problemas sociales. En ambos casos, a través de cerrar un compromiso de inserción obligatorio para cobrar la renta mínima en el caso de Cataluña. En el caso de Navarra a través de la Ley de Lucha contra la Exclusión Social, (1999), se ha modificado recientemente el carácter obligatorio del compromiso de inserción. Este acuerdo es ahora un programa abierto de actividades que el usuario asume “voluntariamente”. Se han seguido, así, las recomendaciones de la evaluación realizada por Aguilar, Gaviria y Laparra (1999), que aconsejaban la no imposición del acuerdo, basándose en el doble derecho que atraviesa a la renta mínima: prestación económica básica y trabajo. De ese modo, la relación vertebrada a través del acuerdo no autoritario, puede ir dotando al usuario de confianza hacia el técnico y mejorar la ayuda que este puede ofrecerle. También va mejorando a través del proceso negociador la autoestima del usuario, lo que le mantiene vinculado al programa de forma flexible, de manera que vaya descubriendo las propias capacidades y los recursos existentes en la zona a su alcance.

- ***La participación de los usuarios en la coordinación necesita mediadores sociales profesionalizados para lograr el empoderamiento previo: el grupo como espacio de construcción social y político.***

La figura del asistente social o el orientador como tutor o mediador con capacidad y formación para resolver “los ruidos” con otros miembros de la red con visiones más alejadas culturalmente de este tipo de usuarios, es fundamental para conseguir buenos resultados y eliminar las interferencias, malos entendidos o problemas que puedan surgir y que son frecuentes, debido a la estigmatización social que sufren este tipo de usuarios por parte de las visiones más mercantilistas de los departamentos de empleo, vivienda u otros.

Existe acuerdo entre los técnicos de base en que en las sesiones de orientación se ha de considerar a la persona en todas sus dimensiones, no sólo en la laboral, aunque el camino hacia el trabajo sea la vía de integración de los otros aspectos. De ahí que **resulten recomendables la realización de sesiones individuales, combinadas con otras colectivas a través de talleres prelaborales**. Así se propicia la heterogeneidad, al incluir a personas con problemas sociales con otras que no los tienen. Se evita de este modo la estigmatización y, sobre todo, esta práctica permite descubrir las posibilidades **del grupo como espacio social de apoyo** mutuo, en el que, a través de la dinámica grupal, se encuentran mecanismos compensatorios entre individuos con diferentes grados de empatía, que van creando lazos de tipo primario, como primer escalón **comunitarista que permita construir las bases para la toma de conciencia de la propia identidad desde una visión más colectiva de los problemas, que puede ser el embrión de un grupo de carácter más societario**, que potencie su autonomía a partir del refuerzo de la autoestima, pero también del **descubrimiento del capital relacional y político** potencial que puede conseguirse.

Este es el comienzo de una estrategia de inserción que, a través de un itinerario individual-grupal, **además de aportarle renta al usuario que le ayude a soslayar la pobreza económica, se trata la dimensión de lo relacional (social) y lo político.** Para ello se requiere del autodescubrimiento con acompañamiento de las propias capacidades y de las potencialidades que la inserción en el trabajo permiten, traspasando lo estrictamente laboral como vía de adquisición de competencias, que no obstante, no hay que olvidar a través de la formación y/o la experienciación en diferentes dispositivos de trabajo. Sólo si se plantea esta dimensión de **toma de poder en las prácticas de políticas activas de asesoramiento,** cabe la **posibilidad de que florezcan asociaciones de usuarios para defender sus intereses,** con capacidad de participar en los foros de coordinación de las políticas. Pero este nivel de integración requiere de itinerarios amplios y profesionalmente contruidos y, sobre todo, de que las condiciones en las que el usuario se encuentre permitan este tipo de intervención.

Desgraciadamente existen aún pocos sistemas coordinados para la integración social en los que la formación y la capacitación sean lo suficiente flexibles como para adaptarse a los usuarios y no al contrario, como suele suceder. Una **red territorial con coordinación entre de diferentes actores puede ayudar a soslayar las rigideces administrativas de la formación ocupacional y profesional.** Una estrategia seguida para conseguir flexibilizar los rígidos esquemas de la formación ocupacional ha sido utilizar convenios con empresas para dar formación experiencial aprovechando la red coordinada con empresarios locales. Este ha sido el caso, por ejemplo, de las iniciativa Empleo-Now-Carmona en Andalucía.

En el caso de personas muy desestructuradas, como resultado de toxicomanías u otros problemas que llegan al límite de la salud psíquica por problemas de marginación, la inserción social plena como sujetos con capacidad de decisión y participación en medidas de coordinación más amplias es muy difícil. Pues, en la medida que los usuarios sufren problemas de exclusión y tienen las facultades mermadas, el primer objetivo es la inserción social. En estos casos, la inserción laboral se concibe más como terapia que como salida económica. Por ello a estos usuarios se les debería asignar una renta que les permita una vida digna. Además de propiciar espacios de participación desde los propios programas. Este es el caso de centros, como Traperos de Emaús de Navarra, que realizan una labor impresionante. Con unas dimensiones realmente importantes, declaran y cumplen la intención de ser cuanto más independiente mejor de subvenciones de la administración. Pero este tipo de usuario, desestructurado social y personalmente, difícilmente puede llegar a representar, de forma independiente a la entidad que le acoge, intereses grupales en foros de coordinación más amplios.

De la construcción de consensos al cumplimiento de los compromisos.

Sin embargo, **llegar a consensos entre actores y organizaciones a través de proyectos coordinados no supone, necesariamente, que ello lleve a asumir los compromisos** sobre quién y cómo diagnóstica lo que ocurre con el problema de la precariedad y la pobreza, sobre cómo desarrollar los procesos para conseguir los objetivos marcados por los planes y proyectos de integración desde lo social y lo laboral, qué tareas corresponde a cada parte implicada y quién y a través de qué mecanismo controla el seguimiento de lo que se va desarrollando.

Hay una serie de cuestiones que interfieren entre los discursos y las prácticas **dificultando los procesos de coordinación:**

- La jerarquización social de las instituciones debido a la empresarialización de la gestión que dota de especial protagonismo a los proveedores de recursos financieros.
- La utilización retórica de la coordinación por parte de los responsables políticos o técnicos promotores para no intervenir con eficacia o imponer sus intereses.

- La utilización partidista o de facciones dentro de un partido de las políticas como moneda de cambio y de competencia en la arena política.
 - Las rivalidades por los escasos recursos existentes entre los proveedores de los servicios y entre grupos diana de excluidos.
 - La atomización de estrategias y la falta seguimiento de las consignas de los agentes sociales por parte de sus representados.
 - La falta de profesionalización técnica y el alto nivel de voluntarismo, la inseguridad laboral y/o precariedad técnica o política a la que están sometidos la mayoría de personas contratadas en los programas y los propios proyectos, lo que implica un alto grado de fragilidad de los acuerdos.
 - La falta de cultura de coordinación de técnicos, políticos y entidades no gubernamentales que conduce a: considerar la información o los recursos de forma patrimonialista, utilizar sólo en el ámbito informal la comunicación y la remisión de usuarios, obviando el diagnóstico, la planificación o la monitorización que reclama crear espacios ad hoc, o bien, no valorar el tiempo de negociación, de creación de consensos y de mecanismos de feedback o monitorización de los proyectos o programas.
- ***La importancia de los procesos de coordinación informal para conocer los intereses de los socios de un partenariado.***

Uno de los entrevistados, responsable del servicio de gestión de rentas mínimas de servicios sociales, aludía a como cuando determinados políticos no estaban interesados en llevar a cabo sus promesas electorales o propuestas de los agentes sociales o al contrario, uno de los recursos utilizados era establecer una mesa de coordinación, en la que cada parte se encuentra por primera vez, existiendo intereses muy distintos y enfrentados, el consenso resulta imposible, de ese modo se hace lo que el promotor previamente había diseñado ante la imposibilidad de acuerdo.

Esto refiere a la necesidad que existe, para un proceso de coordinación eficiente y democrático, de que sea una comunicación formalmente vertebrada, en la que previamente se haya dado un proceso técnico de homologación de códigos de comunicación a nivel informal, para pasar al nivel de lo político en un ámbito formalizado. Pues la coordinación en este espacio de intersección entre las políticas del bienestar y las políticas de empleo, requiere previamente una **clarificación del sentido de los códigos de las instituciones para poder establecer flujos de comunicación**. Espacios formalizados para **construir consensos** sobre los fines de la coordinación y que estos espacios no excluyan a ninguna de las partes implicadas. Además se necesita la **participación activa e informada de los usuarios y contar previamente con códigos** que ayuden a interpretar lo que dicen los técnicos y los políticos de las diferentes áreas de competencia (empleo, bienestar, formación, vivienda) y ámbitos territoriales.

La gestión eficiente del tiempo es clave para ahorrar desánimo y sensación de pérdida de tiempo entre los actores implicados. En esto ayudan bastante las nuevas tecnología y las bases de información que se están poniendo en marcha de forma progresiva y la comunicación informal que dota de flexibilidad la rigidez administrativa. En Cataluña por ejemplo, los asistentes sociales de los centros locales colaboradores pueden consultar el expediente de cualquier usuario vía Internet, aunque no pueden modificar los datos directamente. El problema se plantea con la pérdida de información cualitativa que supone la digitalización y la falta de hábito y de recursos de los departamentos de bienestar para actualizar de forma constante los expedientes.

También los recursos públicos llegan a ser más eficientes cuando se estipulan medidas que favorecen la coordinación. El problema es que no siempre todos los grupos u organizaciones implicados identifican sus intereses en el mismo sentido, ni están claros los objetivos en el corto y medio plazo: qué coordinar y para qué. Por ejemplo, los nuevos agentes, que están gestionando las políticas de bienestar y las políticas de empleo, dada la descentralización de los recursos, se ven insertados en la lógica del mercado de servicios públicos en el que la eficiencia de los resultados va a depender tanto de la selección de los usuarios, como de las relaciones políticas que le permiten una cuota de acceso a la gestión a través de prácticas de tipo lobby. Sus intereses están tanto en conseguir recursos para mantener la estructura, como en dar un servicio a los usuarios, que dependiendo del nivel de información-formación o de necesidad van a presentar un mayor o menor grado de exigencia en la calidad de los servicios. Si no se estipulan mecanismos de coordinación que favorezcan el seguimiento y control generando mecanismos de transparencia, se pueden generar situaciones perversas, como que los ciudadanos con más problemas de exclusión queden fuera de dispositivos que pueden resultar muy caros. Lo mismo podría decirse de la utilización de programas de empleo social en los que no se establecen estrategias de cualificación y formación porque se trabaja en tareas no cualificadas, con lo que al final del proceso se vuelve a la situación inicial y además con un alto coste, como ocurre con los Planes de Fomento del Empleo Agrario o los Planes de Empleo Social en Navarra.

2. MARCO GENERAL DE LOS PROCESOS DE COORDINACION INSTITUCIONAL DEL ESTADO.

- *La lógica financiera inspira el marco de referencia del Sistema General de Protección Social: El Pacto de Toledo como estrategia formal de coordinación deja abiertos bastantes interrogantes.*

El marco general nacional de referencia para la protección social es el complejo Sistema Nacional de la Seguridad Social, en el que confluye una enorme segmentación de agentes institucionales. Hay que distinguir entre prestaciones dirigidas a la totalidad de los ciudadanos de las que también se benefician los grupos excluidos, de las prestaciones económicas sujetas a requisitos que requieren contribución (Sistema de prestaciones contributivas) o sin contribución previa (“El sistema de prestaciones no contributivas”). Teóricamente es éste último sistema, en su nivel autonómico, el que se correspondería con las políticas de rentas mínimas. **Las Prestaciones no Contributivas son de ámbito nacional pero no universal, no alcanzan a todos los que las necesitan.**

Actualmente, la lógica que rige este sistema verticalmente deriva de la confluencia de factores económicos (política de ajuste presupuestario y previsión del sistema de cobertura), sociales (presión de los sindicatos respecto a la cohesión social y de los empresarios por la reducción de sus aportaciones) y políticos (complicado equilibrio interregional y tensiones entre Administración central y Administraciones autonómicas). El objetivo que se trata de conseguir es una confluencia de estos factores que garantice la participación en la construcción de un consenso político, que marque las reglas de juego entre los diferentes intereses y contemple las distintas dimensiones de los factores señalados previamente.

La articulación de las lógicas del Sistema español de la Seguridad Social ha venido instrumentada por el denominado “Pacto de Toledo”, aprobado en marco parlamentario el 6 de abril de 1995. Aunque sin término de vigencia, recogía la creación de una ponencia cada cinco años para estudiar el presente y el futuro del sistema de la Seguridad Social, como garantía de continuidad del mismo, siendo su renovación una de las primeras y grandes

cuestiones de la nueva agenda política de esta legislatura. Este pacto, según el CES (2000), tiene como **“última finalidad” un saneamiento de las cuentas de la Seguridad Social que garantice la pervivencia y mejora del modelo de protección social** en beneficio no sólo de los actuales perceptores de prestaciones sociales, sino también de los que aspiran a serlo en un futuro más o menos próximo. Este tipo de coordinación formal, sin embargo, no ha cubierto todos los riesgos de conflictos políticos latentes, dándose una situación paradójica como se verá seguidamente, al no solventar previamente la delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidades Autónomas, ni tener en cuenta la débil situación económica de los colectivos más desfavorecidos.

Pero dada la base económico-financiera del Pacto, uno de los objetivos primeros aplicados han llevado a promover cambios en la Seguridad Social: *“Consolidación de las esferas contributivas y no contributivas con objeto de que las cotizaciones sociales financien las prestaciones contributivas junto con los gastos derivados de su gestión y funcionamiento, y las aportaciones del Estado las prestaciones en su modalidad no contributiva y universal”*³⁴ (CES, 2000). El problema es que se parte de vicios economicistas que no contemplan el contenido de los términos en liza y se sigue dejando fuera de las prestaciones no contributivas el derecho a una renta mínimas recogido en la Constitución.

Las perspectivas actuales de la Seguridad Social han mejorado, debido esencialmente a unos elevados ritmos de crecimiento de la economía en los tres últimos años, dentro de un ciclo que todavía no parece agotado y a la positiva evolución de las afiliaciones al sistema, lo que podría propiciar una intervención más decidida a favor de los colectivos más desprotegidos. El acento se pone, sin embargo, en los **cambios en la estructura financiera**³⁵ y en la **separación de las fuentes de financiación**, de forma que para el ejercicio 2000 las prestaciones no contributivas, la asistencia sanitaria del INSALUD, los servicios sociales del IMSERSO y la protección por hijo a cargo se cubren totalmente con aportaciones del Estado, mientras que para los complementos a mínimos de pensiones, de naturaleza no contributiva, el Estado aporta una mínima cantidad.

Con el **superávit** de la Seguridad Social en 1999 se **ha creado un Fondo de Reserva**, previsto en el Pacto de Toledo, con la “finalidad de atenuar los efectos de los ciclos económicos desfavorables” aunque no se dice para quién, pues parece obvio después de las bajas cifras de cobertura de desempleo y de protección de la exclusión, que existen actualmente necesidades no cubiertas o insuficientemente cubiertas. Más aún teniendo en cuenta que el Estado ni siquiera deberá utilizar créditos financieros suplementarios como ha venido siendo habitual en años pasados. La decisión del Gobierno ha sido dotar con 100.000 millones de pesetas el Fondo de Reserva. Incidiendo sólo en la renta de los que menos tienen, a partir de las acciones de revalorización de las pensiones mínimas en virtud del pacto suscrito entre sindicatos y Gobierno en el seno de la Comisión Permanente de Seguimiento del Acuerdo de Pensiones, que estableció un incremento adicional, por encima del Índice de Precios al Consumo, de determinadas pensiones mínimas del ámbito contributivo, así como de las no contributivas y de las asistenciales, tras un conflicto competencial político con

³⁴ El gasto de las pensiones, en sus modalidades contributivas y no contributivas, equivale al 91% de las prestaciones económicas y al 59% del total de gastos.

³⁵ Estos cambios se concretan en paulatino proceso de transformación de la financiación de la Seguridad Social en España, cuya variación sustancial es la disminución de 27 puntos en la participación de las cuotas sociales desde 1977 al año 2000, contrarrestada por los casi 30 puntos más de las transferencias corrientes del Estado, sin contar las transferencias de capital que también son aportación del Estado, así como de los compromisos de devolución de los préstamos sin intereses procedentes del Estado que, sin duda, mermarán la capacidad para dotar el Fondo de Reserva desde el momento en que comience su devolución.

algunas Comunidades Autónomas. Estas han utilizado la competencia constitucional de incrementar el mínimo de estas pensiones, considerando que partían de unas cifras que suponía el 55% del salario mínimo interprofesional, en 1999, porcentaje que se mantiene desde 1995. Aún más bajas son “el subsidio de garantía de ingresos mínimos” de la LISMI y las pensiones asistenciales, ambas de idéntica cuantía, que permanecen invariables desde el año 1992. Entonces equivalían al 44% del salario mínimo interprofesional y en 1999 sólo al 36% de este SMI.

En esta línea de control financiero que inspira el modelo, las medidas para evitar el fraude, también son importantes para controlar el gasto. Estas se han centrado fundamentalmente en el mayor control de la incapacidad temporal e invalidez, tanto en lo que concierne al reconocimiento de la prestación como al periodo de disfrute. Para ello se **ha utilizado una estrategia de coordinación a partir de unificar el ámbito de responsabilidad en el Instituto Nacional de la Seguridad Social**, el conjunto de competencias que en materia de invalidez han venido desarrollando diversos organismos. Destacan las medidas dirigidas a lograr una **mayor coordinación con los Servicios Públicos de Salud mediante convenio entre el Insalud y las Comunidades Autónomas con competencia de asistencia sanitaria** (1996-1997), el Acuerdo de Financiación Sanitaria a partir de 1998, la atribución desde 1997 de facultades a los médicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social para realizar reconocimientos, así como el desarrollo de campañas informativas para concienciar a los ciudadanos de la insolidaridad que supone el uso indebido de la prestación.

Todo ello hace que el montante total de gastos de la Seguridad Social en relación al PIB permanezca en porcentajes muy similares desde el año 1995, en torno al 15%, pudiéndose prever una cierta tendencia a la baja, circunstancia en la que influyen las medidas de mejora de la gestión y control del fraude, que permiten crecimientos mayores al del PIB.

El resultado es un sistema de pensiones públicas en el que algunas quedan sensiblemente lejos de un salario mínimo interprofesional, bastante moderado, con un abanico entre las pensiones máximas y mínimas que va de 1 a 8 y dentro de un sistema constitucional de reparto de competencias en el que caben un margen de interpretaciones amplias a favor de las Comunidades Autónomas. Esto ha propiciado actuaciones y debates, como los de 1999, **en los que “no cabe excluir el interés político, a pesar de que el Pacto de Toledo, firmado en 1995 y con renovación prevista a partir de abril de 2000, pretendía la no utilización política del tema de las pensiones”** (CES, 2000). La Constitución Española reconoce al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación básica de la Seguridad Social —sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas— y, además, el régimen económico de la misma (art. 149.1.17 Constitución Española).

Al conferir a los órganos generales del Estado la competencia para fijar las bases de la Seguridad Social, la Constitución pretende asegurar una regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el Estado que favorezca el interés general, superior a los de las Comunidades Autónomas. **A partir de la cual cada Comunidad puede desarrollar sus propias competencias y mejorar, en su caso, los niveles comunes y mínimos de protección social.**

La atribución al Estado del régimen económico de la Seguridad Social comprende desde luego la **totalidad de las competencias normativas, pero implica también la atribución de competencias de gestión y de ejecución necesarias para configurar y preservar un régimen público único y unitario de la Seguridad Social para todos los ciudadanos.** De esta forma, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en el sentido de que las competencias de gestión del régimen económico de la Seguridad Social que adquieran las Comunidades Autónomas a través de sus estatutos, no pueden comprometer la unidad del sistema, distorsionar el funcionamiento económico uniforme, cuestionar la titularidad estatal

de todos los recursos de la Seguridad Social, ni producir o fomentar, directa o indirectamente, desigualdades entre los ciudadanos; las facultades de las Comunidades Autónomas deben conciliarse pues, con las competencias que sobre la gestión del régimen económico de la Seguridad Social se han reservado al Estado en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público (Sentencia Tribunal Constitucional 124/1989).

- ***Una racionalidad normativa aplicada unilateralmente a las pensiones: las rentas mínimas están incluidas teóricamente en estas competencias estatales, pero no fácticamente.***

Las recomendaciones del Pacto de Toledo sobre las pensiones y a los compromisos adquiridos en el Acuerdo alcanzado entre el Gobierno y los sindicatos más representativos en octubre 1996, se han recogidos en forma de **‘Ley de Consolidación y Racionalización del sistema de la Seguridad Social de 1997’**, que de nuevo no recoge las rentas mínimas. La citada Ley, que ha pasado a formar parte del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece que con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que puedan resultar de la liquidación de los presupuestos de la Seguridad Social de cada ejercicio económico, se dote el Fondo de Reserva con la finalidad de atender las necesidades futuras del sistema, olvidando la de los excluidos en el presente.

Cabe señalar que de conformidad con lo que la Ley General de la Seguridad Social entiende por régimen económico, la atribución al Estado de competencias exclusivas en el régimen económico de la Seguridad Social comprende el **respeto del principio de la unidad presupuestaria de la misma y la titularidad estatal de los fondos de la Seguridad Social**; de otra forma, no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera ni, consecuentemente, la unidad del sistema. De acuerdo con esto, **la gestión de los fondos del Sistema de la Seguridad Social destinados a los servicios o a las prestaciones en cualquier Comunidad Autónoma corresponde de modo exclusivo al Estado**, sin que pueda ser asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de sus competencias estatutarias de gestión del régimen económico de la Seguridad Social (CES, 2000).

En cuanto a los servicios sociales, la Constitución carece de un tratamiento unitario y suficiente. Las referencias en esta materia se producen de modo expreso o no y, en cualquier caso, de forma dispersa a propósito de diferentes formulaciones normativas: el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad (arts. 41.1 y 149.1.17); el compromiso de una política a favor de disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a quienes habrá de prestarse la atención especializada que requieran (art. 49 CE); la promoción del bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio (art. 50 CE).

La Constitución recoge la lista de materias sobre las que pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas sobre la asistencia social, externa al sistema de la Seguridad Social (art. 148.1.20 CE). No cabe duda de que las Comunidades Autónomas han asumido en sus respectivos estatutos competencias exclusivas en materia de servicios sociales más allá de la mencionada asistencia social, de forma que han adquirido un papel trascendental en la articulación de estructuras de prestación de servicios sociales en el conjunto del territorio nacional.

- *El desarrollo autonómico de la coordinación vertical en materia de seguridad social y servicios sociales es diverso y desigual, pervierte el objetivo de ajuste económico que inspira la acción del Estado de control del gasto.*

El desarrollo que en las Comunidades Autónomas ha tenido el reparto de competencias en materia de seguridad social y de servicios sociales es, hasta la fecha, muy diverso como se ha dicho. Esto incide en los procesos de coordinación. **En materia de seguridad social** las diversas Comunidades no han asumido en todos los casos el mismo grado de competencias, existiendo dos grupos. Siete (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Navarra) han asumido la totalidad de competencias constitucionalmente posibles: el desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado y la promulgación de la legislación no básica; la ejecución de la legislación básica del Estado; la gestión del régimen económico de la Seguridad Social; y la organización y administración de los servicios relacionados con la Seguridad Social, así como el ejercicio de la tutela de sus instituciones, entidades y fundaciones, reservándose el Estado la alta inspección en la materia.

El resto de Comunidades Autónomas bien han asumido determinadas competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación básica del Estado, bien la ejecución de la legislación del Estado mediante la gestión limitada de algunas prestaciones del sistema de la Seguridad Social. Los estatutos de autonomía de estas Comunidades que no han alcanzado la plenitud de las competencias posibles en materia de Seguridad Social contemplan de modo expreso la eventual ampliación.

En materia de servicios sociales, todas las Comunidades Autónomas han asumido en sus respectivos estatutos competencias exclusivas implementando otras actividades además asistencia social dentro de la lista de materias que podían asumir. Además, **cuentan con las competencias de ejecución de la legislación básica del Estado en materia de gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social**. El panorama territorial es de gran diversidad en cuanto a cómo se tratan las situaciones de necesidad y qué medidas de protección se establecen en cada caso, cuyas diferencias económicas y de régimen jurídico suponen que los ciudadanos no pueden acceder a los mismos beneficios en materia de servicios sociales en cualquier parte del territorio nacional.

Esta heterogeneidad se manifiesta, por ejemplo, en los programas autonómicos de rentas mínimas o en el grado de implantación de los centros básicos de servicios sociales financiados a través del Plan Concertado. Parece claro que la diversidad interterritorial existente, permite la posibilidad de actuación autonómica sobre cualquier cuestión en la materia de asistencia social y servicios sociales (CES, 2000). Con ello queda bastante claro la necesidad de revisión y coordinación hasta ahora no asumida debido a razones de competencia política y de ajuste presupuestario mal entendido, pues finalmente la Comunidades terminan por asumir tasas de endeudamiento que inciden en la contabilidad estatal desajustándola.

- *Coordinación de arriba a abajo entre administraciones, agentes y entidades sociales que intervienen en el diseño y la gestión de políticas sociales de prestaciones y de activación*

La coordinación entre políticas de prestaciones sociales y políticas activas para los grupos de precariedad desde el nivel estatal al local, es bastante débil. **En el nivel de diseño de políticas han sido dos los instrumentos: las estrategias de Pactos sobre temas específicos de concertación social con las organizaciones sociales mayoritarias y el Plan Nacional de Empleo**. Ambas esferas suponen la definición coordinada de objetivos generales que se han de cumplir (ver capítulo 2), aunque como ya se ha señalado el Plan de Nacional de Empleo se

ha presentado a los sindicatos y estos no lo han aprobado, no tanto por los contenidos, como por las cuestiones que faltan y el procedimiento de la participación en el mismo. En lo que atañe a la renta mínima, ya se ha puesto de manifiesto cómo se recogía en el Plan Nacional de 1999 en la directriz 9 “Promover un mercado de trabajo abierto para todos” contemplaba entre las medidas impulsar la ley de Inserción sociolaboral para dotar a las personas en riesgo de exclusión de un marco adecuado que mejore sus posibilidades para obtener empleo en el mercado ordinario, limitándose a un nuevo contrato de fomento de empleo. Sin hacer ninguna alusión a los programas de rentas mínimas aunque sí a la coordinación entre Servicios Sociales y Empleo, que hasta ahora no existe realmente, solo formalmente.

En el caso de los sindicatos, la renta mínima estuvo en la agenda de la plataforma sindical Unitaria. Sin embargo los agentes sociales desde el nivel central del Estado lo han considerado “un tema menor” del que se ocupan en las Comunidades Autónomas, dada la lógica productivista que les caracteriza. Hasta la puesta a punto del proyecto de ley de empresas de inserción, los sindicatos no han tomado conciencia del problema que supone la desarticulación existente y la falta de un marco regulador.

En estos momentos y como resultado del peso que el sector de las entidades sociales empieza a tomar en España, los sindicatos han solicitado una primera mesa de negociación sobre estos temas al gobierno central. Aunque hay que señalar, que en la agenda sindical para la negociación del nuevo pacto de concertación social con el gobierno no figura la cuestión de las rentas mínimas.

Ya se ha descrito la posición de los agentes sociales en los epígrafes anteriores al respecto de las medidas de inserción asociadas a los programas de rentas mínimas: en principio se trata de no hacer un sistema separado del resto de las políticas activas, sino que la propuesta consiste en plantear un sistema integrado, en el que, en colaboración con los servicios sociales y el servicio público de empleo, se habilite una parte del dispositivo para las personas pobres en riesgo de exclusión y se dote de recursos para la integración a través de entidades reconocidas y controladas públicamente que cumplan la normativa laboral vigente y que esto se contemple en el sistema de traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas.

El problema del Plan Nacional del Empleo es que las políticas se diseñan de arriba a abajo. Es decir desde el Ministerio de Trabajo y su brazo gestor, el Instituto Nacional de Empleo, comunicándosele al resto de las partes. Este instrumento tiene sólo una validez formal de coordinación, que afecta al diseño de políticas y a la distribución de las mismas vía financiera, para el resto de España. Pero en la medida que las Comunidades Autónomas no han participado, más que en el consejo, los programas y los recursos se vertebran desde el INEM, dándose una cierta conflictividad en los territorios que no están gobernados por el mismo partido o en los que no son socios de gobierno. Esto llega a niveles preocupantes en el caso de Comunidades como Andalucía, en la que se ha seguido una estrategia de confrontación entre gobierno central y autonómico, que ha derivado en redes de gestión en muchos casos paralelas.

No hay que olvidar que las prestaciones por desempleo no se han transferido a las Comunidades Autónomas y que por lo tanto siguen en la esfera del INEM, que las gestiona desde sus redes de oficinas provinciales y locales, por el momento, sin que exista conexión entre este tipo de políticas y las activas nada más que en cuanto a la prioridad de activación que se establece sobre los usuarios que cobran prestaciones o en los programas como el de renta activa o el subsidio agrario de eventuales agrícolas (ver capítulo 2).

Respecto a las políticas activas ya se ha aludido a la falta de flexibilidad para adaptarse a las necesidades de los usuarios y el complicado protocolo administrativo que siguen los dispositivos de asesoramiento.

La reforma de la Ley Básica de Empleo permitirá poner en marcha el Servicio Público de Empleo para la coordinación en materia de política de empleo y gestión de prestaciones. En este sistema, según los sindicatos, también habría que incluir el sistema de activación e integración en el mercado de trabajo de los excluidos, contando con los Servicios Sociales.

En el caso de las prestaciones derivadas del sistema asistencial tampoco existe un marco legal que favorezca el cumplimiento de ella coordinación a través del Plan Concertado, actualmente sujeto a disposiciones presupuestarias anuales.

- *Coordinación desde arriba atendiendo a criterios político-administrativos fundamentalmente relacionados con mecanismos de control del fraude.*

Los Planes de Empleo impuestos desde Bruselas se constituyen como instrumentos que “obligan a la coordinación” haciendo un especial esfuerzo el Estado, pero ante las instituciones europeas debe asumir esta responsabilidad. Esto no ocurre tanto en las Comunidades Autónomas, cuyo compromiso se da con los votantes principalmente.

Sin embargo, cuando se trata de establecer un marco de coordinación estatal, éste se ve atravesado en cuanto a la posibilidad de participar en la toma de decisiones por **la jerarquización fáctica y simbólica de las instituciones**: En un medio institucional fuertemente penetrado por la “empresarialización” de las prácticas y el mercado, se da una cultura que jerarquiza las instituciones y organizaciones según la capacidad de control de los recursos financieros. Esto se aplica tanto a nivel de las diferentes áreas de una administración u organización como entre administraciones y entre organizaciones. Esta cultura sitúa en el vértice de la jerarquía a las administraciones de política económica, que condicionan su visión al resto. Así impregnan de sentido economicista la gestión del trabajo convirtiéndolo sólo en “un recurso”, empleo, es decir, en la abstracción que supone gestionar un factor de producción que sigue la lógica tecnocrática que se le supone al mercado, siempre mediatizado por intereses de grupos concretos con políticas de lobby. Esto se asume desde las instituciones europeas, reproduciéndose en el nivel nacional, por ejemplo, la descoordinación existente entre los departamentos responsables de la gestión de infraestructura y recursos humanos del los Fondos Estructurales o cargando el concepto de “empleabilidad” de una enorme ambigüedad tecnocrática economicista, de forma que fácilmente es utilizado y reconducido por las administraciones nacionales hacia sus intereses. En nivel más bajo de la jerarquía, presupuestaria y simbólica, se sitúan las áreas de Acción Social y los Servicios Sociales. El problema en estos departamentos, aunque están cambiando por la lógica de la empresarialización que atraviesa todas las instituciones, es la cultura asistencialista en el sentido de caridad laica, que suele imperar en las estructuras autonómicas o locales, sobre todo.

Así la lógica antropocéntrica y pluridimensional que tiene la gestión del derecho a una renta básica y el derecho a un trabajo, vivienda, condiciones de salud y educación, se ve atravesada a menudo por estos dos polos: la activación considerada sólo como los requisitos para la adaptación a los requerimientos de las empresas o de las entidades gestoras, o bien, la protección bienintencionada a través de dar al usuario una renta y unas condiciones que no tienen nada que ver con el mundo en el que el usuario ha de vivir cuando termine el corto periodo asistencial, con lo que vuelve al punto de partida y además desconfiando de la capacidad de la institución para resolver su problema. Esta misma jerarquización simbólica hace que los usuarios política y técnicamente sean los últimos sectores de la escala social para todo, en la medida que no son “útiles” para el mercado. Se les considera ciudadanos de segunda cuando tratan de tener una posición a la que se les supone no pueden acceder, como crear una microempresa, encontrando dificultades con los propios técnicos y sobre todo con los servicios financieros. De ahí que estén surgiendo entidades sociales que tratan de cubrir,

aunque limitadamente, este déficit de “solvenca social”, planteando estrategias de financiación alternativas para conseguir la “solvenca económica”. La necesidad de rescatar al ciudadano sujeto de derechos y obligaciones con un potencial político por descubrir y utilizar, a través de la activación personal a través de lo societal, que constituiría, desde una visión antropocéntrica y democrática la base del nuevo estado social, se ve seriamente comprometida por el dominio del economicismo o el asistencialismo que suele dominar en las prácticas institucionales de inserción, existiendo pocas veces un verdadero compromiso con el ciudadano.

Los mecanismos generales de control económico o político, los sanciona del mercado electoral juegan un papel escaso en el caso de los usuarios a los que se destinan las políticas de rentas mínimas. La diversificación, atomización de intereses, dependencias creadas, etc. tejen con hilos ajenos la representación en un espacio social vacío del propio sujeto y de su valor social y político, en pos de intereses de las entidades que asumen su representación con mejor o peor voluntad (Moran, 1997). Dependiendo del grado de poder de los grupos implicados en su defensa así son los resultados: la legislación española sólo reconoce como grupo diana de excluidos al colectivo de minusválidos, debido a la movilización que desde los años setenta vienen desempeñado sus familiares, que han logrado una ley específica de protección y activación social que evite su exclusión.

- ***La coordinación horizontal un espacio no siempre suficientemente abierto: la compleja relación entre instituciones y sector social.***

La relación entre departamentos en la administración y con entidades se ve mediatizada tanto por las estructuras e instrumentos desarrollados, como por el peso político de los actores que lideran el proceso de coordinación, dependiendo del partido o facción a la que pertenezcan o de la sensibilidad social que tienen. Tanto es así que el proceso de coordinación puede ver amenazadas sus estructuras e instrumentos a partir de un cambio político de la persona responsable de un departamento cuando es la que lidera la coordinación. Si no se ha desarrollado una cultura de coordinación y unas estructuras sólidas puede cambiar de espacio institucional o incluso terminar con el proceso de coordinación. Esto ha sucedido en algunas administraciones regionales teniendo un impacto de paralización de algunos programas, hasta que el liderazgo en la alimentación de información y conocimiento sobre necesidades nuevas del sistema coordinado han sido retomados desde otro departamento, pero, generalmente, por los mismos sujetos o por sus colaboradores políticos y técnicos.

Frecuentemente cuando se da una coordinación entre políticas sociales de renta mínima y de empleo, la iniciativa nace de los departamentos de bienestar social o asuntos sociales, bien por el peso político del responsable o porque a nivel del gobierno se asume como tema prioritario. El trabajo de lobby que las organizaciones sociales realizan para sensibiliza a los partidos políticos es muy importante para conseguir resultados a nivel del gobierno y de la oposición en términos de regulación y participación de otros departamentos y de las propias entidades sociales. Esto podía explicar el peso que determinadas redes de entidades como la Red de Lucha contra la Pobreza de Navarra o la Red Catalana de Empresas de Inserción han alcanzado en su territorio y la influencia ejercida tanto en la Comunidad Autónoma como en el Estado (el presidente de esta última red también es el presidente de la Red Española de Lucha contra la Pobreza) que ha favorecido la formalización de normativas y de leyes generadoras de derecho en las que se recoge la coordinación entre departamentos y entre actores como base de la inserción, que se formaliza en Comisiones de diseño, seguimiento y control (con una pluralidad de actores relevantes a nivel institucional y de las ONG creadas ad hoc, pero sin participación de los usuarios) y dispositivos de registro de la información (de

usuarios y de centros colaboradores en bases de datos), de estructura de gestión (hay servicios específicos) y de evaluación externa (cuantitativa de usuarios).

En el lado opuesto, la falta de organización del sector de entidades sociales de inserción en Andalucía, más vertebrado con entidades de fuera de la Comunidad ligadas a su vez a diferentes redes (REASS, AERES, Cáritas, HOAC, ATLAS...), ha supuesto una falta de presión en Andalucía que ha tenido como resultado que, con la separación de las Consejerías de Empleo y Asuntos Sociales, se perdiera la única activación a través de la formación que existía, sin que hubiera ninguna acción o protesta del sector, que venía canalizando sus recursos en torno a una pluralidad de programas e instituciones. Prueba de ello es que tras la iniciativa desarrollada desde el Departamento de Sociología de la Universidad de Sevilla de vertebrar el sector y fomentar la creación de una red andaluza de empresa de inserción, naciera la Asociación de Empresas de Inserción Andaluza (EidA). Esta asociación, a partir de sus tímidos comienzos en la incidencia política, ha conseguido que las entidades que la forman sean incluidas en la iniciativa Integra-“SURGE” que aglutina las políticas de activación que se están dando para excluidos, entre los que están los usuarios de rentas mínimas, en las ocho provincias andaluzas, aunque con un tímido presupuesto (ver capítulo 4).

La rivalidad por la gestión de los recursos financieros y humanos de activación de los colectivos de rentas mínimas y de los excluidos en general, entre los departamentos de trabajo y bienestar, vienen siendo una constante, que divide la adscripción como entidad colaboradoras de las organizaciones sociales. De otro lado, está la rivalidad entre organizaciones que forman las redes a nivel del Estado y las que lo hacen a nivel territorial o autonómico, y su utilización por las administraciones, según afinidades ideológicas, para justificar la representación del sector en diferentes ámbitos. De ello se benefician especialmente algunas grandes organizaciones tradicionales, como Cáritas, que actúan según sea el ámbito de representación requerido con sus propias siglas o bien a través de sus entidades incluidas en otras redes, favoreciendo la dispersión del capital relacional y político de las organizaciones sociales de inserción. A esta complejidad se suma la distorsión generada en este panorama de segmentación por un nuevo tipo de empresa mercantil, a veces multinacional, que utiliza como estrategia la contratación mixta de excluidos, por la que reciben recursos públicos de inserción, que trabajan mayoritariamente en tareas no cualificadas y personal de gestión no excluido. Estas empresas están realizando en algunos casos prácticas de dumping social, como algunos sindicatos han declarado, frente a las cooperativas u otros tipos de pequeñas empresas en el sector de servicios no cualificados. **La complejidad de fines y objeto social, así como su dimensión simbólica, está afectando a la imagen del sector**, que para diversas áreas de la opinión pública se presenta como una amalgama de entidades muy heterogénea (Jerez, 1997). De ahí que algunas de esta redes estén iniciando procesos de creación de códigos deontológicos para conservar “la imagen” social que favorece su credibilidad social y su posición en los mercados.

Las organizaciones de lucha contra la exclusión, en general, suelen canalizar sus esfuerzos desde el liderazgo de Bienestar Social que es el departamento con el que han venido teniendo más relación, pero inciden políticamente a nivel de los diferentes partidos y gobiernos, también en los responsables de empleo, economía, infraestructura, educación, etc. Su influencia ha tenido efectos, aunque modestos, a nivel de la coordinación vertical entre administraciones, pues han logrando una modificación de la Ley de Contratación del Estado, en diciembre de 1999, que brinda la posibilidad de incluir en la contratación pública una cláusula de valoración de la prioridad en la contratación por razón social.

Hay que decir, sin embargo, que el peso de los agentes sociales tradicionales sigue siendo bastante mayor en la lógica económica dominante. Así lo demuestra el que después de la

presión de las entidades sobre el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales que culminó en la elaboración de un anteproyecto de ley de empresas de inserción que regularía el sector, este documento fuera desestimado por el Ministerio de Economía ante la falta de apoyo de los agentes sociales (según responsables técnicos y políticos entrevistado, ver capítulo 2). Los agentes sociales entrevistados dicen que estarían más a favor de **un único sistema de protección**, asistencia y de activación a través del empleo, en vez de favorecer más aún la proliferación de marcos normativos. El problema es que en el ordenamiento jurídico español, más allá de las entidades sociales tradicionales (cooperativas y sociedades laborales) no existe un marco jurídico que recoja la realidad de las empresas de inserción con objetivo social y sin ánimo de lucro. Sólo existe para el colectivo de minusválido el reconocimiento de centro de empleo especial o protegido, pero estos centros no compiten en el mercado con otras empresas.

3. ANÁLISIS CONCRETO DE LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES DE COORDINACIÓN VERTICAL Y HORIZONTAL.

En el análisis de los sistemas de coordinación concretos, resulta prácticamente imposible separar las dimensión horizontal de la vertical. Por ello desde una perspectiva analítico-sistémica, se ha optado por subrayar en cada sistema de coordinación institucional los elementos que se corresponden con la dimensión vertical y los que se corresponden con la dimensión horizontal, siguiendo para ello el esquema interpretativo presentado en el comienzo de este capítulo, para una vez finalizado este nivel de análisis, extraer las conclusiones relevantes sobre este tipo de coordinación.

Los grandes sistemas institucionales que se ocupan de trabajadores precarios y excluidos en edad de trabajar se van a analizar en el marco de las estructuras vinculadas con sistemas y procesos de coordinación relevantes que afectan sólo a las prestaciones económicas de renta y las medidas de activación dirigidas a los grupos objeto de este informe. Institucionalmente, como se ha expuesto en los capítulos anteriores, en España estos dos ámbitos se coordinan desde dos grandes sistemas: el Sistema Nacional de la Seguridad Social y El Sistema Estatal de Empleo. Desde el Sistema Nacional de la Seguridad Social se trata la protección social económica y de servicios sociales. Desde el Sistema Estatal de Empleo se establecen vertical y horizontalmente las redes de coordinación para las políticas activas de empleo. Ambos sistemas están liderados institucionalmente por el Ministerio de Trabajo y Acción Social. Las rentas mínimas, como se ha visto, sólo se vinculan indirectamente con estos grandes sistemas institucionales. Están fuera de la Seguridad Social, sólo se coordinan formalmente en el nivel autonómico y local.

Debido a la complejidad institucional y a que el objetivo de este informe no es realizar una descripción exhaustiva, sino tratar de realizar un acercamiento para extraer experiencias interesantes de coordinación, en este epígrafe se analizarán los sistemas más significativos que afectan a los grupos sociales objeto de esta investigación.

Sistema Nacional de la Seguridad Social- Marco de Coordinación Política: “Pacto de Toledo”(1995).

Objetivo formal de la coordinación: Saneamiento de las cuentas de la Seguridad Social que garanticen la pervivencia y mejora del modelo de protección social.

Lidera institucionalmente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Este nivel de coordinación político se concreta en una serie de prácticas, de las que se derivan una serie de subsistemas de coordinación de estructuras y actores, liderados por diferentes organismos institucionales. Destaca en relación a la coordinación con las Administraciones Autónomas y la coordinación interdepartamental sobre Seguridad Social y Asuntos Sociales, el liderazgo

institucional de la **Subdirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas e Informes de la Seguridad Social y Asuntos Sociales**, dependiente de la Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales.

Instrumentos de coordinación: Acuerdo Parlamentario de 1995, que implica como actores a todas las fuerzas políticas parlamentarias y los agentes sociales. A nivel técnico, comisiones y grupos de trabajo interministeriales cuyas propuestas, posteriormente se negocian con los agentes sociales y los grupos políticos. Conferencias Sectoriales de coordinación con las Comunidades Autónomas, convocadas por la Subdirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas e Informes de la Seguridad Social y Asuntos Sociales. Comisión de Seguimiento del Plan.

Espacio determinado para la coordinación vertical y horizontal: Creación de una ponencia cada cinco años para estudiar el presente y el futuro del Sistema de la Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo. Informalmente el espacio abierto en los marcos de negociación a través de las agendas de los pactos corporatistas entre gobierno y agentes sociales en cada legislatura o a través de Comisiones sobre aspectos puntuales de negociación que dan como resultado pactos concretos.

Resultados y problemas de la coordinación: A nivel fáctico se puede decir que se ha logrado un nuevo ajuste presupuestario y financiero, mayor control del fraude, cambio del modelo de financiación tendente a disminuir la aportación de los agentes sociales, priorización del recorte del gasto público y la protección para lo que trabajan, dejando fuera a los más desprotegidos, excluidos social e institucionalmente. Aunque tras el conflicto existente durante 1998 y 1999 sobre las pensiones más bajas entre algunas Comunidades Autónomas y el Gobierno, la existencia de un ámbito de consenso como la Comisión de Seguimiento citada ha teniendo como resultado un acuerdo en 1999 entre gobierno y las confederaciones estatales de los sindicatos mayoritarios sobre pensiones mínimas, ante *“el compromiso del crecimiento de la protección de los más necesitados dada la evolución económica favorable”* (CES, 2000) para subir las pensiones mínimas por encima del IPC en el año 2000, aunque siguen estando por debajo del Salario Mínimo Interprofesional.

A nivel simbólico se ha conseguido una esfera de legitimación para la construcción de consensos, que aspira a trascender los intereses partidistas o político-territoriales y se refuerza el papel de los agentes sociales estatales tradicionales en el diálogo social, aunque dejando fuera a la representación formal territorial, lo que pasa factura en otros niveles de coordinación, como el de las políticas activas, coordinadas verticalmente y no integradas en este sistema de coordinación.

Los problemas más importantes para avanzar en la coordinación son que se parte de condiciones estructurales poco favorables respecto a otros países europeos, pues el nivel de desempleo es muy alto, la incorporación de las mujeres a la actividad aún es baja y la cobertura real de las prestaciones sociales bastante más baja que en los países no mediterráneos. A ello se suma la falta de consolidación institucional del Estado de las Autonomías y el elevado porcentaje del gasto social debido al peso de las prestaciones por desempleo. Así, esta estructura de cobertura social débil y la ambigüedad de la jurisprudencia sobre las competencias del Estado en políticas sociales (CES, 2000), permiten que se pueda utilizar políticamente, más allá de lo que se dice, por los gobiernos autonómicos, que a su vez también se ven afectados por la transición hacia la descentralización local y la tensión política que genera, que interfiere en las relaciones entre gobierno del Estado y gobiernos autonómicos. Esto hace que el control de problemas de dimensión sociopolítica de alcance sobre la cohesión territorial del sistema de protección social se efectúe sin la participación de los territorios, ni del parlamento.

Las estructuras relacionadas se vertebran institucionalmente desde este gran sistema a través de los subsistemas de coordinación que afectan de forma directa a los grupos dianas objeto de este informe en torno a dos grandes ejes³⁶: el sistema de prestaciones económicas no contributivas, de un lado, y el sistema de servicios sociales y los programas de políticas vinculados a la integración social o la lucha contra la exclusión, dentro del sistema de Seguridad Social, de otro.

Sistema de Prestaciones económicas no contributivas:

Lidera: Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social. Se ocupa de la estrategia técnica de seguimiento y gestión del presupuesto de la Seguridad Social y la realización de propuestas vinculadas con el ámbito económico-financiero y de ordenación de la gestión económica de la Seguridad Social. Se vincula con el resto de las estructuras a través de la subsecretaría de Asuntos Sociales y el Gabinete del Ministro de Trabajo.

Instrumento de coordinación: Pacto entre los sindicatos más representativos y el gobierno de 1996 y Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social de 1997.

Comisión de Seguimiento del Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social integrada por representantes de la Administración y de los sindicatos CCOO y UGT.

Subsistemas y Estructuras relacionados:

Nivel nacional:

Subsistema de Pensiones no contributivas:

El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS): lidera la coordinación del subsistema de estructuras institucionales territoriales para la gestión de las pensiones vinculadas con el trabajo y la familia (ver anexo 2), siendo responsable directo del pago de estas prestaciones en las Comunidades que no tienen estas competencias. También lo es de las transferencias y el seguimiento de las Comunidades que tienen competencia en este ámbito.

Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, (IMSERSO): Lidera el subsistemas de pensiones no contributivas para migrantes o minusválidos y certifica el tipo y grado de incapacidad laboral o minusvalía, para recibir las pensiones dependientes del INSS.

Nivel autonómico:

- País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Navarra tienen la totalidad de competencias constitucionalmente posibles en materia de Seguridad Social. El resto las tienen en diferentes grados. No hay una coordinación real más que en temas de seguimiento normativo y de información con el Ministerio de Trabajo.

Nivel provincial:

- Existe una representación territorial del IMSERSO y participación de las organizaciones de inmigrantes, minusválidos y agentes sociales en las Comisiones ejecutivas provinciales en las comunidades donde no existen estas competencias. En las que existe, cambia de unas comunidades a otras.

³⁶ Sólo se analizarán desde la perspectiva estatal los sistemas que afectan a las prestaciones y las políticas de activación social o de empleo para los colectivos objeto de este informe. El resto de las áreas vinculadas con la salud, la educación, la vivienda, la cultura... serán tratadas cuando en el estudio de casos exista un tipo de coordinación que las incluya.

- Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

Nivel local

- No existe representación a nivel local de la Seguridad Social.

Subsistema de Prestaciones por Desempleo:

Instituto Nacional de Empleo (INEM): Lidera la gestión de la coordinación sobre prestaciones económicas por desempleo no contributivas: subsidio de desempleo general, subsidio de desempleo especial para mayores de 45 años, subsidio de desempleo especial para mayores de 52 años, subsidio de desempleo agrario para trabajadores de Andalucía y Extremadura, subsidio especial agrario para trabajadores de Andalucía y Extremadura mayores de 52 años. Pago de renta activa para mayores de 45 años.

Espacio para la coordinación: Consejo General formado por las comunidades Autónomas, el INEM y los agentes sociales que aprueba los presupuestos y las políticas, desde donde se ha elaborado la propuesta de funcionamiento del Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE). **Comisión Ejecutiva del INEM** participado por agentes sociales y el INEM. Tiene como objetivo el seguimiento y control de los programas y sistemas de cobertura sobre el desempleo.

Nivel autonómico:

- No existen competencias ni estructuras en materia de prestaciones por desempleo. Actualmente hay una relación informal entre INEM, la Delegación del gobierno en cada autonomía y los Departamentos autonómicos de Gobernación y/o Trabajo. Especialmente donde existe el subsidio del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social..

Nivel provincial:

- El Instituto Nacional de Empleo tiene Direcciones Provinciales y Comisiones Ejecutivas con representación de los agentes sociales, que participan de modo consultivo en la distribución de la información sobre prestaciones, elaborada desde la sede central del Instituto y sobre la distribución de los recursos de políticas activas.

Nivel local

- Hay una red comarcal de oficinas del INEM que se ocupan de la gestión cara a cara de las prestaciones por desempleo.

Sistema de servicios sociales:

Nivel Estatal

Lidera en nivel de coordinación más amplio: la Dirección General de Acción Social, el Menor y la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Organismo de gestión y planificación de la Dirección General de Acción Social a través del Subsistema de coordinación de estructuras y servicios sociales y el Subsistema para la coordinación de políticas de activación social integradas: El Plan de Lucha contra la Exclusión, El Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano y los Programas Sociales financiados a través del 0,52% del Impuesto sobre la renta de las personas físicas (ver capítulo 1 y anexo 2- 3).

Las políticas dirigidas específicamente a migrantes, mujer y juventud se vertebran a través de la coordinación con los centros gestores del propio ministerio para políticas de colectivos específicos: El Instituto Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de la Juventud y el Instituto Nacional de Migraciones. Los tres Institutos lideran la gestión y las propuestas de políticas coordinadas territorialmente de forma vertical y horizontal para esos grupos con administraciones y entidades sociales que trabajan con esos colectivos.

- Subsistema de Coordinación de las estructuras y prestaciones básicas sociales universales:

Plan Concertado de Servicios y Prestaciones Sociales para regular la estructura mínima de todos los servicios sociales y prestaciones sociales básicas.

Estructuras relacionadas: Todas las estructuras y servicios públicos de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales incluyendo las que sirven de base para la gestión de la renta mínima y “la ayuda de emergencia”. Las estructuras de las entidades sociales colaboradoras a través de una línea de financiación específica (programa 0,52%, ver capítulo 1), aunque no están coordinadas con las restantes administraciones territoriales.

Instrumento de coordinación: “Norma sobre Acuerdo de Consejo de Ministros”³⁷ sobre el convenio anual de cofinanciación, su alcance está limitado por la falta de precisión legal competencial y favorecido por la cofinanciación y la no existencia de estructuras territoriales dependientes del Ministerio, lo que ha llevado a un desarrollo mayor de la cultura negociadora y de coordinación. Se trata de gestionar a través de base de datos sobre el sistema, aún con escasa implantación.

Actores: Responsables técnico-políticos de la Dirección General de Acción Social, el Menor y la Familia, responsables sectoriales de las Comunidades Autónomas y la Federación de Municipios y Provincias son los actores centrales. Bilateralmente, los técnicos de ese departamento ministerial, mantienen relaciones de acuerdo a temas puntuales, con responsables técnicos de las estructuras relacionadas.

Espacio para la coordinación vertical:

a. Formal: Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, acuerda la distribución del crédito para su propuesta al Consejo de Ministro, que lo aprueba anualmente, plasmándose la normativa que regula la colaboración en un “Acuerdo de Consejo de Ministros” anual, que aprueba el crédito y los criterios que deben cumplir los proyectos cofinanciados.

Comisión de Seguimiento del Plan sobre la base de cooperación técnica entre responsables técnicos del Ministerio, de los departamentos de servicios sociales de las Comunidades Autónomas sin régimen de financiación fiscal autónomo y de la Federación Española de Municipios y Provincias. Cooperación técnica con las corporaciones locales para que puedan afrontar convenientemente sus competencias

b. Informal: A través de las relaciones con los técnicos responsables y la participación en foros, seminarios y conferencias.

Espacio para la coordinación horizontal: Promoviendo el área de prevención e inserción social, desde la que se desarrollan las actuaciones que favorecen la coordinación con otros sistemas de protección social (vivienda, empleo, cultura) para evitar los procesos de exclusión de los mismos en los sistemas locales de servicios sociales.

De manera informal a través de la participación en las Comisiones de proyectos desarrollados sobre la estructura de la Servicios Sociales.

Resultados y Problemas: La coordinación a nivel fáctico, ha favorecido el crear un marco mínimo de servicios y estructuras sociales en España, con sinergias derivadas del apoyo técnico y una visión globalizadora de los problemas, lo que significa una mejora cualitativa de los servicios y la posibilidad de implicar mecanismos de transferencia de buenas prácticas de

³⁷ Para este año “Norma sobre Acuerdo de Consejo de Ministro 9482”, en BOE de 7 de Marzo del 2000,

una Comunidades a otras. Pero, de otro lado, la subrogación de los acuerdos a la financiación que depende del Consejo de Ministros y la falta de legislación Estatal de Servicios Sociales, favorece que la legitimación del papel de liderazgo del Ministerio no responda tanto a criterios de calidad, sobre los que no se han desarrollado sistemas de indicadores o de control homogéneos para todos los territorios, sino a criterios financieros. Simbólicamente se ha mejorado la imagen internacional de los servicios sociales en España, pues la estrategia de coordinación de este subsistema, que informalmente se conecta con el de políticas de activación social integradas, ha favorecido que con pocos recursos se pueda tener, al menos cualitativamente, una información que, aunque con muchas limitaciones, rebasa la existentes en otros ámbitos de gestión, como el de empleo, por ejemplo. El que la administración central careciera de estructuras propias ha favorecido la cultura de negociación con las Autonomías, a nivel técnico.

Los problemas fundamentales se derivan de la fase de transición del Estado de las Autonomías y la falta de una delimitación clara de competencias fundamentadas constitucionalmente y articulada en leyes. Esta tensión política afecta, como se ha visto, a la falta de coordinación estatal formal de los programas de rentas mínimas que quedan ambiguamente relacionados con la estructura básica de los servicios sociales, dando lugar a conflictos entre Ministerio y autonomías. También afecta en la dimensión política, (pues la técnica parece que se resuelve bastante bien a nivel informal), a las estrategias de coordinación con las entidades sociales implicadas en la gestión de diferentes programas. Parece existir una estrategia de relación bilateral con las mismas, lo que se refleja en los instrumentos de financiación específicos (programa 0,52% del IRPF) para dotar a estas entidades, sin que medien los demás ámbitos territoriales de la administración de la Red de Servicios Sociales Públicos. Esto apunta a la dimensión política que, tanto la gestión de servicios sociales como empleo, ha adquirido en época de incertidumbre e inestabilidad como la actual. Así desde el punto de vista simbólico, como ya se ha referido en relación a las Comunidades Autónomas e incluso municipales, la presencia institucional desde programas de empleo o servicios sociales parece que favorece la posición en el mercado político electoral.

En el nivel regional, la coordinación con el nivel local se ve atravesada por los conflictos de competencias entre Comunidades Autónomas y Entidades locales, pues en el momento de redacción de este informe, sólo existe pacto local en 2 Autonomías. Este también es un tema muy conflictivo de resolver, que termina por circunscribirse una vez más al ámbito económico, pues el debate político se sitúa en quién debe financiar el pacto local, para que los municipios puedan asumir sus compromisos en temas de gestión de servicios sociales.

- Subsistemas para la coordinación de políticas integradas de activación social: El Plan Estatal de Lucha contra la Exclusión, el Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano y los Programas Sociales financiados a través del 0,52% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Lidera: Dirección General de Acción Social, del Menor y la Familia para desarrollar acciones integrales subvencionadas en todo el territorio nacional contra la exclusión o sobre el colectivo gitano desfavorecido o sobre los grupos o aspectos de integración, que se aprueban anualmente a cargo del 0,52% (ver capítulo 1 y anexo 2).

Estructuras relacionadas en la coordinación vertical: A nivel vertical la **Dirección General de Acción Social, del Menor y la Familia** en temas relacionados con la pobreza y la exclusión social con los organismos dependientes de Naciones Unidas y la Unión Europea:

participa en el grupo de trabajo expertos de alto nivel sobre la lucha contra la exclusión social de la Dirección General V y en otros foros internacionales. También participa en instituciones internacionales con organismos dependientes de Naciones Unidas, la Unión Europea, la OSCE sobre temas de pueblo gitano. Las estructuras especializadas en los ámbitos de exclusión y pueblo gitano de los servicios sociales de las Comunidades Autónomas. Las estructuras de las entidades sociales colaboradoras a través de la línea de financiación específica (programa 0,52%, ver capítulo 1), a través de estos y otros programas que se especifican cada año como prioritarios aunque no están coordinadas con las restantes administraciones territoriales.

Estructuras relacionadas en la coordinación horizontal: Formalmente ambos espacios de coordinación (exclusión y gitanos) se gestionan separadamente e implican bilateralmente estructuras distintas, aunque a nivel informal, existen conexiones entre los técnicos implicados. Ambos han incluido la experiencia de trabajo de los programas territorializados integrados de lucha contra la pobreza con resultados interesantes de coordinación horizontal institucional. Fundamentalmente el espacio de coordinación establecido han sido grupos de trabajo. Los programas subvencionados con cargo al programa del 0,5%, se articulan desde una subdirección diferente a la de servicios sociales.

Las estructuras relacionadas para la exclusión han sido: el Ministerio de Fomento y Medioambiente, en cuanto a la acción sobre la vivienda, la nueva economía social y el amplio espacio que está teniendo en temas de reciclaje que conecta con la red estatal de entidades de recuperadores que trabajan en la economía solidaria, (REEPRIS). Los “Centros Directivos responsables de Empleo del propio Ministerio de Trabajo”, tanto en temas vinculados con la inserción sociolaboral y vivienda, como en cuanto a la inclusión de los mismos en el Plan Nacional de Empleo. Desde este programa se ha promovido el desarrollo del marco normativo para las empresas de inserción y los planes sobre la vivienda a través de la erradicación del chabolismo y la mejora del hábitat. Se han encontrado más dificultades para establecer estrategias participativas desde la experiencia social con la unidad de gestión de infraestructuras del programa URBAN en el Ministerio de Economía. Entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de Migraciones y Servicios Sociales y Acción Social, del Menor y la Familia parece que existen pocas relaciones, limitándose a los grupos de trabajo cuando surgen temas puntuales, como es el caso de la ley de protección a la familia y la Ley 39/1999 ,de 16 de julio para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, recientemente aprobada, que ha supuesto también conexiones con el Instituto de la Mujer.

En el caso del Programa para el desarrollo del pueblo gitano, las **estructuras relacionadas a través de relaciones bilaterales** son: Ministerios de Educación, Cultura, Fomento. Centros gestores del propio ministerio para políticas de colectivos específicos como son el Instituto Nacional de la Mujer, de la Juventud y de Migraciones.

Actores de la coordinación: Los responsables de la promoción de los proyectos de áreas específicas de las Autonomías, siendo gestionados por éstas o por las corporaciones locales y entes públicos de carácter local. También responsables de entidades sociales de ámbito estatal en los diferentes grupos o espacios de inserción.

Instrumentos de coordinación: Convenio anual suscrito entre la MTSS y las Comunidades Autónomas que se firma cada año con las Comunidades interesadas³⁸ (menos las que cuentan con financiación y , en el caso del programa sobre gitanos, Canarias y las ciudades de Ceuta y

³⁸ Por ejemplo, Cantabria que no ha firmado el Convenio el año 1999 y no ha obtenido financiación.

Melilla), para la cofinanciación y realización de proyectos es el ámbito formal de coordinación financiera.

La Comisión Consultiva para el Programa Desarrollo Gitano es la estructura que permite la coordinación a nivel estatal, participando en ella representantes de la administración del Estado, asociaciones que trabajan con estos colectivos de ámbito estatal y federaciones autonómicas de asociaciones gitanas. Es llamativo que no se incorporen técnicos de las otras administraciones. También a nivel internacional existe un grupo de expertos en el Consejo de Europa el que participa una gitana como representante del gobierno español a propuesta de la Comisión Consultiva a instancias del Ministerio.

Espacio de coordinación vertical: la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, acuerda la distribución del crédito para su propuesta al Consejo de Ministro, que lo aprueba anualmente, plasmándose la normativa que regula la colaboración en un “Acuerdo de Consejo de Ministros” anual, que aprueba el crédito y los criterios que deben cumplir los proyectos cofinanciados (los referidos a exclusión en la misma proporción por las Autonomías por las Corporaciones Locales, que por el Ministerio y los referidos a gitanos, las Comunidades Autónomas y/o las corporaciones locales, al menos, dos tercios de la cantidad aportada por el Ministerio). La distribución del crédito se hace utilizando los indicadores construidos para la asignación de los créditos de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en el caso del Plan contra la exclusión y en el caso del de la población gitana, se añaden factores correctores sobre población gitana. A nivel vertical el Ministerio es representante de España sobre los temas relacionados con la pobreza y la exclusión social en Organismos dependientes de Naciones Unidas, la Unión Europea: participa en el grupo de trabajo expertos de alto nivel sobre la lucha contra la exclusión social de la Dirección General V y en otros foros internacionales.

La Comisión de Seguimiento del programa de exclusión es el espacio técnico de seguimiento y control de las acciones en la que están representados técnicos de la dirección general de Acción Social, del Menor y la Familia y, en el caso de la exclusión, por los Departamentos de Bienestar Social de las Comunidades Autónomas que participan y se ocupan del tema de la exclusión, (diferentes a los de la renta mínima) y de la Federación Nacional de Municipios y Provincias. En el caso del pueblo gitano, por los Departamentos de Bienestar Social que se ocupan del tema de gitanos en las Comunidades Autónomas y la Federación Nacional de Municipios y Provincias

Resultados y problemas: Los proyectos se aprueban conjuntamente por las dos Administraciones y se realiza simultáneamente la intervención en las áreas de acción social, educación, vivienda y hábitat, formación-empleo, cultura y salud. Puede decirse que existe un nivel de coordinación con las comunidades que se limita en gran parte a la colaboración financiera y a la decisión sobre los criterios de los proyectos, pero cuando se trata de profundizar en las dimensiones reales de la coordinación sobre resultados para los usuarios resulta difícil poder concluir de forma contundente. Pues la fragmentación entre organismos que se ocupan de grupos concretos y de los servicios sociales y exclusión en general, la fragmentación de la financiación de entidades sociales y administraciones y la fragmentación de los programas existentes, dotan de una enorme complejidad, sin que haya espacios clara y regularmente formalizados de coordinación de los diferentes agentes y estructuras, salvo para temas puntuales. Por otra parte, salvo para el grupo de gitanos, no parece que los usuarios tengan participación, dando el protagonismo a las entidades sociales formalmente constituidas.

En concreto, **respecto a los usuarios de rentas mínimas** el proceso de coordinación que se establece se reduce a la coordinación informal de la información sobre la aplicación de estos

programas en las Autonomías, a partir de la recomendación de la Conferencia Sectorial de Servicios Sociales de realizar un cuestionario a las Comunidades. A partir de aquí, de la relación a través del Plan Concertado y de la relación con el sector social a través de los diferentes programas, se han realizado seminarios e informes con el objeto de reflexionar sobre la pertinencia y las características que debería tener la participación del Estado para mejorar la igualdad de acceso de los usuarios a las rentas mínimas en los diferentes territorios. La coordinación a partir del sistema de servicios sociales y la incorporación de la “ayuda de emergencia”, además de la cofinanciación han sido las propuestas surgidas de estos seminarios, además de la necesidad de un marco mínimo común de referencia.

Esto, junto con los programas contra la exclusión, ha llevado a crear un foro de participación de estas entidades, aunque limitado a la red estatal más nueva (Federación Española de Empresas de Inserción), relacionándose informalmente con los departamentos de las comunidades autónomas que se ocupan de las rentas mínimas y diferentes departamentos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para consolidar el anteproyecto de ley sobre medidas para la integración que regularía las empresas de inserción y la activación asociada a los programas de renta mínima.

La creación de espacios de debate en seminarios y encuentros con los diferentes actores implicados a nivel territorial y horizontal, incluyendo a los agentes sociales, ha sido uno de los aspectos más relevantes desarrollados desde la Administración central, así como la publicación de los resultados que ha favorecido que exista una mayor sensibilidad social hacia la exclusión, además de la difusión y el aprendizaje de experiencias innovadoras.

- *Subsistema de coordinación para la mejora de las condiciones de vida y trabajo de trabajadores temporeros: Convenio Marco para la regulación de las campañas agrícolas interiores.*

Lidera: Dirección General de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Objetivo: Regular las condiciones de trabajo en las campañas de temporeros agrícolas. En 1999 se ha centrado en ordenación de las migraciones en las diversas campañas de empleo temporal, tratando de regular la relación entre oferta y demanda y favoreciendo la contratación de trabajadores extranjeros en sus países de origen, una vez agotadas las posibilidades con españoles, comunitarios o extranjeros legalmente establecidos en España realizando un procedimiento adicional al convenio marco, en cuanto a las condiciones de trabajo y los permisos oficiales, así como los mecanismos de control. Se ha establecido además un acuerdo administrativo con Marruecos relativo a los trabajadores de temporada en septiembre de 1999.

Instrumentos: Convenio de 1997 entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Dirección General de Ordenación de las Migraciones), las asociaciones de empresarios agrarios (ASAJA, COAG), los sindicatos agrarios mayoritarios (FTT-UGT, FECAMPO-CCOO) y la Federación Española de Municipios y Provincias. Addenda al Convenio en 1999.

Espacios de coordinación: Se han constituido 27 mesas provinciales durante 1998, una en Castilla-La Mancha y una mesa Nacional, para conocer mejor y actuar sobre la preocupante situación en la que viven los temporeros agrícolas en zonas de campaña, en relación a la falta de vivienda digna, la falta de guarderías y escuelas para los hijos, el incumplimiento de convenio laboral o la falta de este, graves problemas con temporeros inmigrantes, el alto volumen de inmigrantes magrebíes y sudamericanos sin regular, etc. han servido de vehiculación de la aplicación del mismo y de los acuerdos del convenio desde 1999.

Actores: El ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y representantes de las organizaciones empresariales agrarias (Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), la

Coordinadora de organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG)-Iniciativa Rural), los sindicatos (Federación de Trabajadores de la tierra de UGT, Confederación del Campo de CC.OO.) y la Federación Española de municipios y Provincias.

Áreas y estructuras relacionadas a nivel vertical y horizontal: Estructuras provinciales correspondiente a vivienda, Trabajo, servicios sociales, educación, inmigración, formación profesional.

Resultados: Habilitación de alojamientos, al objeto de proporcionar condiciones de vida adecuadas a los trabajadores migrantes; facilitar, coordinar y organizar los desplazamientos de los trabajadores; Asesoramiento e información en materia sociolaboral; mantenimiento de guarderías y residencias infantiles en los lugares de origen de los trabajadores; formación ocupacional, cuando sea precisa, en las especialidades propias de cada campaña.

Además se han establecido las pautas para la protección de la emigración en otros países europeos a través de la firma de acuerdos con los sindicatos agrarios de los países hacia donde se establecen los flujos más importantes.

Sistema de coordinación de las políticas activas de empleo. Marco de Coordinación Institucional: Plan Nacional de Empleo (PNAE) y Pactos con los Agentes Sociales.

Objetivo: Sustituir las políticas pasivas por activas.

Liderazgo: Instituto Nacional de Empleo es la estructura central hasta la aprobación de las modificaciones legislativas que permitirán el funcionamiento del nuevo Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) que será el ente ordenador y planificador de las políticas de empleo, ejerciendo la competencia de coordinación respecto de los entes territoriales, gestionando además los programas que se le atribuyan y las políticas de garantía de ingreso por desempleo.

Estructuras y subsistemas relacionados:

- **Subsistema de Información** (territorial, personal y sectorial). El tránsito hacia la descentralización está pasando factura en costes de información y de calidad de la misma para la planificación y gestión de este tipo de políticas, como ha sido denunciado por el CES (2000). Los problemas que está teniendo la puesta en marcha del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) contemplado y aprobado dentro del Consejo General del INEM para el Servicio Español Público de Empleo (SEPE), ponen de manifiesto, según algunos responsables técnicos de la administración y los sindicatos, que las “Comunidades Autónomas tienen muchos problemas para asumir la unicidad del mercado de trabajo”, lo que termina reflejándose en las estadísticas, haciendo muy difícil que la Administración central del Estado conozca realmente qué se está haciendo en todo el territorio español.

Otro problema derivado de la falta de coordinación vertical son las rigideces en las formas de establecer las clasificaciones para los sistemas de información sobre formación y sobre usuarios.

-**Subsistema de intermediación**, es el más complicado de gestionar por la descentralización existente. Se plantea un único registro nacional de ofertas, demandas y colocaciones, conectado con la red EURES, a través de una red informática única, para que exista transparencia y accesibilidad de todos los gestores públicos, se plantea consolidar una metodología de comunicaciones que permita un Sistema de Información Nacional, cuya

gestión global corresponda al Servicio Público de Empleo Estatal, y la actualización dependa del Sistema Central y de las Comunidades Autónomas;

- **Subsistema de Formación** coordina los planes de formación de ámbito territorial, según lo determinado en la Conferencia Sectorial, para asegurar la coherencia y complementariedad. Realiza el seguimiento de los Centros Nacionales de Formación transferidos para que cumplan con las acciones encomendadas.

- **Subsistema de coordinación de Fomento de empleo y programas de empleo** públicos estructurados según subvenciones que se distribuyen según la ley General Presupuestaria:

El Plan Nacional de empleo, también ha funcionado como instrumento de coordinación horizontal, ha pretendido profundizar en el desarrollo del Acuerdo de gestión con las Comunidades Autónomas, a nivel vertical, para la selección de los demandantes beneficiarios de las acciones de inserción y consolidar los sistemas de intercambio de información, puesto que, como ha puesto de manifiesto el CES, existe falta de intercambio de información entre el servicio público de empleo del INEM y de las Comunidades Autónomas que lo tienen transferido, lo cual ofrece un resultado negativo en la coordinación entre gestión de oferta y demanda, que ha dejado determinadas ofertas de trabajo sin cubrir (CES, 2000).

Programa de renta activa: Colaboración administrativa con servicios integrados de empleo y entidades colaboradoras de la red periférica del INEM.

Plan de Fomento del empleo agrario: La Comisión nacional aprueba la financiación, la regional ratifica y las provinciales distribuyen. Las comarcales se reúnen una vez para tomar nota de la ejecución de las obras y canalizar las propuestas locales. Las obras que derivan las diferentes administraciones a este Plan las remiten al INEM que junto con los sindicatos discriminan las obras que pueden realizarse de acuerdo a la normativa vigente con estos recursos. Hay una enorme lista de organismos inversores.

Espacio para la coordinación vertical: Consejo General que es órgano paritario y colegiado de Administración central, las Comunidades Autónomas y los Agentes sociales que corrobora el diseño y aprueba la articulación de los programas de activación, el presupuesto, la relación con los servicios de empleo autonómicos y la elaboración de criterios para la asignación y reparto de los créditos destinados a políticas de empleo y formación, para ser aprobados posteriormente en la Conferencia Sectorial.

El Plan de Fomento del Empleo Agrario, ha desarrollado un ámbito de coordinación propio bastante complicado.

Espacio para la coordinación horizontal: Grupos de trabajo específicos con el consejo General de Formación Profesional, la Dirección General de Acción Social, el Menor y la Familia para temas relacionados con colectivos desfavorecidos. Se ha realizado una aplicación informática para conectar las bases de datos del Instituto de la Seguridad Social y el INEM.

Para el Plan de Fomento del Empleo Agrario se ha creado una Comisión Estatal formada por los agentes sociales del sector (grandes sindicatos y ASAJA-CEOE), que distribuye los recursos asignados por las diferentes administraciones nacionales al INEM y los del propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales vía Acuerdos INEM-Corporaciones Locales a nivel regional. Uno de los entrevistados apunta los problemas de coordinación existentes entre el Ministerio de Agricultura y el de Medio ambiente con el INEM- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Instrumento para la coordinación: Conferencias Sectoriales de Empleo y Acuerdos firmados con Administraciones del Estado y Comunidades Autónomas. Comisión Ejecutiva

es el órgano para la participación de los agentes sociales y el INEM para el seguimiento y la supervisión de las políticas.

Acuerdos INEM-Corporaciones Locales subvenciona parte de los recursos destinados al Plan de Fomento del Empleo Agrario. Las Comunidades participantes a través de un Convenio de colaboración, hacen el mismo volumen de aportación que el Ministerio

Acuerdo de colaboración entre INEM y la Federación de Municipios y Provincias para la puesta en funcionamiento del “Plan de choque” dirigido a colectivos con riesgo de exclusión.

Convenio de colaboración entre INEM y las Comunidades Autónomas con competencia en temas de empleo para el programa de renta activa para la gestión comprometiéndose estas a facilitar información al INEM sobre los demandantes atendidos en las diferentes acciones del programa, sobre las reincorporaciones al trabajo o a planes de empleo o formación y los incumplimientos detectados. El seguimiento y la evaluación global del programa corresponde al INEM.

Actores: El director del INEM es el responsable de la coordinación de las actuaciones con la Unidad del Departamento del Ministerio que corresponda en cada caso y con los responsables de los servicios de empleo autonómicos. En la Comisión ejecutiva los representantes de CCOO y UGT. En el Consejo: El responsable del departamento de Trabajo de la Comunidad Autónoma y de los sindicatos. En el caso del Plan de fomento del Empleo Agrario, representantes de la confederaciones del campo de los sindicatos (CCOO y UGT) y de los empresarios agrícolas (ASAJA).

Resultado y problemas: La existencia de una estructura periférica propia del INEM y la discrecionalidad en la adjudicación de sus programas puntuales restan posibilidades a la coordinación. Cuando ésta se produce entre administraciones es, en muchos casos, más un requisito formal que hay que cumplir de acuerdo a las normas establecidas que una estrategia para mejorar los resultados de inserción para los implicados. La coordinación se establece en un ámbito muy formal en cuanto asignación presupuestaria, pocas veces se introducen criterios cualitativos de más amplio alcance. El CES (2000) ha elaborado el Informe 1/2000, sobre movilidad geográfica, en el que se pone de manifiesto la escasa comunicación de los servicios públicos de empleo y juzga imprescindible, en lo relativo a la gestión de la intermediación en el mercado de trabajo, garantizar la coordinación y el intercambio transparente y fluido de información entre los distintos servicios públicos de empleo y las agencias de colocación, así como el fomento de la confianza de las empresas en estos servicios públicos. En algunas Comunidades en las que se han dado las competencias de empleo, la separación de competencias (activación y prestaciones) empeora la situación anterior y aumenta la burocracia para el usuario.

El problema sigue siendo que, aunque se tienen datos sobre la aplicación de las medidas en algunas Comunidades Autónomas, existe todavía una falta de información, tanto presupuestaria como de evaluación de resultados, lo que unido a la dificultad de unificar las distintas ayudas bajo criterios homogéneos, impide tener una visión clara del conjunto de estas políticas autonómicas y de su coordinación con el Plan Nacional de Empleo (PNAE).

Los pactos por el empleo entre gobierno y agentes sociales no han tenido muy en cuenta a la población excluida. Los ciudadanos o las entidades colaboradoras no tienen foros de participación, existiendo falta de mecanismos de transparencia sobre criterios seguidos para la adjudicación de los recursos, lo que hace que por parte de entidades no gubernamentales y sindicatos no representados se alberguen “sospechas” sobre los recursos que los propios agentes sociales gestionan.

Nivel Autonómico

Existe la misma estructura que para las prestaciones por desempleo, canalizada a través de una Subdirección Provincial.

- ***Plan para el fomento del empleo agrario***: En cada región en la que se aplica el Plan existe una Comisión de seguimiento en la que están representados el Delegado del gobierno, los agentes sociales, la delegación de gobernación en el caso de Andalucía. Las Diputaciones y las obras extraordinarias de los ayuntamientos no están coordinadas ni incluidas en estas comisiones regionales. La Comisión autonómica decide quién preside y quién es vicepresidente.

Nivel provincial

Plan para el fomento del empleo agrario: Comisiones provinciales en las que participa el Delegado provincial correspondiente de cada administración autonómica, las diputaciones, los empresarios y los sindicatos.

Comisiones comarcales, que sólo se reúnen una vez al año, según los sindicatos debido a que los empresarios tienen miedo a que sean los Ayuntamientos quienes controlen, pero no cumplen con el objetivo para el que fueron creadas: servir de mecanismo de control y seguimiento del Plan. En estas comisiones comarcales participan las administraciones locales implicadas, un técnico de la oficina comarcal del INEM que funciona como secretario recogiendo los acuerdos, la Federación de Municipios y Provincias y las mismas organizaciones empresariales y sindicales que están a nivel estatal.

Nivel local

Sólo se realizan actividades de clasificación y seguimiento y control de los programas de políticas activas. Especialmente con los Sistemas Integrados de Empleo (SIPE), se establece una coordinación con las entidades que gestionan la activación, realizando la selección de los desempleados según los perfiles previamente aprobados a nivel provincial y nacional. A veces, existen estrategias de colaboración y coordinación con estructuras locales, que desarrollan programas diversos, o bien hay una participación institucional a través de foros consultivos, como los Consejos Económicos y Sociales.

CAPITULO 4: ESTUDIO DE CASOS.

1. MODELO DE COORDINACION DE ABAJO A ARRIBA CON DIMENSION VERTICAL Y HORIZONTAL EN UN CONTEXTO SIN LEGISLACION SOBRE ACTIVACION PARA LA RENTA MINIMA: LA ASOCIACION TIERRA NUEVA / FUNDACION VALDOCCO EN ANDALUCIA.

Presentación del caso.

Lidera: Grupo Valdocco, que comprende la Fundación Valdocco, la Asociación Tierra Nueva y la Cooperativa Tierra y Luz.

Fundación Valdocco
Barriada el Torrejón
Huelva
Teléfono +34 959545013
Fax +34 959153164
Persona de contacto: Carlos González

Contexto: Aridez normativa y exceso de demandas con pocos recursos.

En el año 1990, fruto del acuerdo en el Diálogo Social entre la Junta de Andalucía y los Agentes Sociales, nació el “Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía” (Decreto 400/1990), en él que se establecen las bases del Ingreso Mínimo de Solidaridad, así como una serie de acciones y medidas complementarias (itinerarios profesionales, medidas educativas y acceso a la vivienda).

Durante los primeros años de aplicación de este Programa se desarrollaron, en este sentido, medidas concretas de formación profesional y empleo social. Pero desde 1995 no existen políticas activas específicamente dirigidas a los perceptores de rentas mínimas de forma estandarizada. Sin embargo, la Consejería de Asuntos Sociales ha puesto en marcha algunas iniciativas de activación en colaboración con entidades con y sin ánimo de lucro, a través de los recursos derivados de la Iniciativa europea INTEGRRA y con créditos derivados del gobierno central, de los programas de lucha contra la exclusión en barrios y el pueblo gitano, junto a aportaciones propias dirigidas a grupos con especiales dificultades: toxicómanos, jóvenes procedentes de centros de acogida o de reclusión de menores, ex-presidarios, prostitutas,...etc. Pero existen problemas cuando se trata de integrar sociolaboralmente a los usuarios, debido a la estructura empresarial andaluza fundamentada en muy pequeñas empresas, que en gran medida no siguen las consignas de las organizaciones empresariales existentes, moviéndose en una relaciones laborales caracterizadas por un alto grado de personalismo. A ello se añade la estacionalidad de los sectores económicos que permiten emplear con más incidencia cuantitativa y el enorme peso relativo que sigue manteniendo la producción agraria intensiva, en relación a otras zonas de España.

Esta escasa incidencia institucional se cubre de forma muy limitada por el sector social, las entidades sin ánimo de lucro, que van tomando cada vez mayor importancia cuantitativa y cualitativa en lo referente a la atención a los colectivos desfavorecidos y en riesgo de exclusión. Sin embargo, el papel de estas entidades es más invisible que en otras

Comunidades, dada la mayor dispersión y menor vertebración a nivel autonómico, debido a la amplitud de esta Comunidad Autónoma y a la tradicional externalización, tanto de la producción material como social, que caracteriza a esta región del sur. Esto hace que no siempre sea visible su labor con una perspectiva regional, aunque el sector tenga una presencia bastante activa y sea menos reconocida su labor institucionalmente que en otros territorios. Hay notables excepciones positivas, como son las Asociaciones de Andalucía Acoge, que parten de una estructura territorial autonómica de abajo a arriba y cuentan con fuertes lazos con las asociaciones de Derechos Humanos y Cáritas. Se ocupan de ayudar, asesorar y acoger, desde una perspectiva integral, a los inmigrantes. Esta forma de trabajar les ha llevado a conseguir varios premios y a tener un alto reconocimiento público.

En cuanto al tercer sector y su grado de eficiencia y compromiso social, como en las demás regiones, hay que distinguir entre las entidades surgidas ante una necesidad concreta vivida a nivel de barrio o territorio con un alto grado de compromiso social y ético, y aquellas que han ido surgiendo a partir de la privatización de la gestión de las políticas, con criterios más basados en las lógicas del mercado de la atención social. Las primeras han desarrollado procesos más flexibles y adaptados a las necesidades de los usuarios, mientras que las segundas están más burocratizadas.

Del mismo modo que en el resto del Estado, están consolidándose Federaciones de Asociaciones de aquellos colectivos que a nivel normativo cuentan con más tradición de protección, especialmente los minusválidos y las entidades relacionadas con el mundo de la toxicomanías. Estas organizaciones constituidas como grupos de presión para la defensa de sus intereses, constituyen la mayoría del sector social en la gestión de programas de políticas activas, estando bastante más dispersas y localizadas en ciudades o áreas metropolitanas la que se ocupan de los otros colectivos de excluidos.

Esto ha llevado a que en 1998 se haya creado la Asociación Andaluza de Empresas de Inserción (EidA), que se ha constituido tras la investigación-acción realizada por la Universidad de Sevilla con el apoyo de la Consejería de Trabajo. Se trata del modelo de empresas de inserción de transición, ya comentado en el capítulo anterior. En la actualidad esta asociación mantiene sede en la mayoría de las provincias andaluzas, aunque no hay una normativa autonómica que regule la existencia de estas entidades de inserción sin ánimo de lucro, como en Cataluña o Navarra, en esta red hay asociaciones que lideran empresas sociales con experiencia en el terreno de la inserción de grupos con especiales dificultades desde hace bastantes años, especialmente, de jóvenes excluidos o en riesgo de exclusión, aunque también hay otras que han ido surgiendo ante la posibilidad de una nueva regulación. Actualmente cuenta con unas 20 empresas y más de cuarenta asociaciones en el territorio andaluz, según su presidente.

Actualmente se está llevando a cabo una labor de articulación desde las sedes provinciales de la asociación, de las entidades que están operando desde los mismos supuestos de integración a través del trabajo de grupos de excluidos, aunque se encuentran con el problema que los gastos de consolidación han de salir del exiguo presupuesto de las organizaciones que la forman.

Paralelamente a esta red, también existe la asociación de parados mayores de 40 años, nacida en Málaga en torno a los programas europeos de promoción de asociaciones de parados de finales de los ochenta y primeros noventa, a instancias de un parlamentario de la entonces oposición y con una clara vocación de lobby político fundamentado en la reestructuración productiva que había expulsado a mayores jóvenes y al peso de este grupo de edad en el mercado electoral. Esta red se ha constituido a nivel Estatal a través de una Federación, aunque las características de los proyectos que desarrollan y su papel en los diferentes

territorios, es muy heterogéneo. Siendo sobre todo, una entidad de trabajo temporal, cuya gestión al cabo del tiempo se ha ido burocratizando y tecnocratizando, olvidando uno de sus principios fundacionales que pretendía “*aprovechar la experiencia de los mayores parados*” y siendo sustituida progresivamente por unos técnicos bastante más jóvenes, aunque el liderazgo se sigue manteniendo por parte de los fundadores, en general.

En cuanto a la relación entre el ámbito institucional y el sector social para la inserción de usuarios de rentas mínimas, hay que decir que ha sido muy débil. Hasta 1999, año que se ha ampliado una de las iniciativas Integra, incluyendo a las entidades de la Asociación Andaluza de Empresas de Inserción en el programa de lucha contra la exclusión en barrios “Surge”, casi no existía ningún ámbito de conexión. Debiendo las entidades buscar las vías de financiación e inserción en el mercado de las formas más peregrinas. Algunas de ellas han optado por desarrollar sus propias empresas como vía de integración para el trabajo, dado lo escaso del tejido empresarial existente. Son los casos de Zoveco o Valdocco, que han desarrollado una sociedad cooperativa, controlada por las respectivas asociaciones que reinvierte las ganancias en inserción. Uno de ellos es el que aquí se analiza como buena práctica. Precisamente debido al interés de la experiencia de una de estas asociaciones sobre cómo a partir de la construcción de ámbitos y pautas de coordinación de abajo a arriba, pero con diferentes dimensiones horizontales, en un espacio institucional bastante árido, se pueden obtener buenos resultados para los usuarios y cómo invirtiendo en capital relacional se ahorra en recursos financieros. Aunque ello puede tener diferentes lecturas, pues cubre sólo parcialmente un espacio de derecho constitucional, competencia de las administraciones autonómicas y central que han descuidado mucho.

Por consiguiente, puede decirse que aunque el sector social en Andalucía está poco reconocido, cuantitativa y cualitativamente, llega más allá de las propias instituciones. El problema sobre la competencia financiera en materia de políticas activas de inserción social de excluidos entre la Consejería de Trabajo, que controla los presupuestos de políticas activas y los derivados del Fondo Social Europeo, y la Consejería de Asuntos Sociales tras la separación de ambas, aún siendo del mismo partido político, ha sido un enorme problema para el desarrollo de las medidas del Plan de Solidaridad, que reclama la coordinación entre Servicios Sociales y Trabajo. Se ha llegado a la suspensión de los programas de formación, única estrategia activa desarrollada en la primera fase de implantación, e, incluso, ha habido programas que han debido subsanarse presupuestariamente de forma poco ortodoxa por la falta de colaboración de Trabajo con Asuntos Sociales.

Esto es difícilmente explicable, si no se considera de un lado la estructura del desempleo andaluz, con una fuerte carga de precariedad e, incluso, de exclusión como se manifiesta en la estructura de la cobertura del desempleo y el peso del subsidio agrario (75% del salario mínimo), que hacen que se piense que la renta mínima sólo es para los casos de marginación (solo el 62% del salario mínimo). Pero la realidad evidencia que muchos de los que piden la ayuda de emergencia a los servicios sociales, recuérdese que Andalucía es la comunidad donde esta ayuda tiene más peso, son trabajadores, sobre todo madres, cuyas familias quedan atrapadas en el circuito de trabajos informales estacionales y mal pagados y/o campañas de recolección agrarias, en caso de que puedan permitirse pagar el alquiler de la vivienda habitual y lo que le restan en periodos de campaña. La Consejería de Trabajo, aún con un importantísimo presupuesto en relación a la de Asuntos Sociales, que tiene que cogestionar con los agentes sociales, no llega a cubrir sus objetivos. De otro lado, el escaso interés de los agentes sociales autonómicos por la intervención en el sector de la exclusión, del que además no participan como gestores y sobre el que tampoco hay consigna alguna desde las Confederaciones centrales, hace que en los Pactos de legislatura no se presione por conseguir una esfera de coordinación entre los dispositivos de asistencia y los de empleo. A ello se suma

hasta ahora la falta de presión de un sector social articulado regionalmente, lo que favorece las redes de las asociaciones más consolidadas (minusválidos y parados mayores de 40 años).

Esto hace que cada consejería tenga sus propias redes con el sector social. En la consejería de Empleo y nuevas Tecnologías existe un programa para financiar entidades sin ánimo de lucro donde se incluyen los sindicatos, asociaciones para la defensa de los animales, etc., pero su eficacia deja mucho que desear en cuanto al acceso de las entidades que trabajan con los grupos más desfavorecidos. En el lado opuesto, Asuntos Sociales tiene una enorme dispersión interna entre dispositivos administrativos que se dirigen a los grupos diana más organizados (gitanos, minusválidos, extoxicómanos, menores, etc.), dejando en una Dirección General con pocos recursos el “cajón de sastre” de la inserción para los grupos no contemplados en otras Direcciones Generales. La descoordinación real interna, refuerza la segmentación de las entidades sociales y favorece a las más consolidadas.

Objetivos: Inserción sociolaboral de personas en riesgo de exclusión. Prevención y apoyo para la integración social y económica de jóvenes y adultos, con problemas de exclusión sociolaboral de familias pobres localizadas en barrios marginales en los que coinciden diferentes perfiles: minorías étnicas (gitanos), trabajadores informales, jóvenes procedentes de centros penitenciarios.

Actores implicados en el proceso de coordinación.

Usuarios: En cuanto al número de usuarios, se producen lógicas oscilaciones dependiendo de programas. La gente entra y sale. En un momento concreto puede haber unas 50 personas, como media, implicadas en actividades. Durante el año 1999 pasaron por Valdocco un total de 1277 personas, participando en diversas actividades. 25 personas pasaron por la empresa de inserción, permaneciendo dos de ellas.

Entre los usuarios de Valdocco predominan de una forma casi absoluta los varones. Se podrían señalar dos tipologías significativas: por una lado, un joven de 13 a 15 años, con serios problemas familiares / sociales / educativos, que no sabe bien lo que quiere; por otro lado, una persona de 22 a 30 años, con serios problemas sociales / familiares y un bajo nivel formativo, que quiere “*un trabajo*”. Teniendo en cuenta que la mayoría de estos casos presentan problemáticas complejas y múltiples, según manifiestan responsables de la entidad, la “*formación integral de la persona*” requiere de un proceso de 1,5 a 2,5 años de duración mínima para poder desarrollar un itinerario de inserción y de 6 a 7 años para lograr su verdadera normalización personal.

Técnicos: Un gestor negocia acuerdos, con responsables técnico-políticas e institucionales, y establece la línea de actuación. En el nivel técnico, que gestiona directamente los programas y actividades, pueden oscilar entre 10 y 15 personas (4 técnicas gestionan el programa Surge para la Asociación Tierra Nueva).

En la estructura vertical dependiente del programa Surge el equipo de coordinación de Granada y los dos técnicos de la Consejería de Asuntos Sociales (Comité de Seguimiento)

Responsables políticos del control de la organización: Miembros de una entidad financiera, del ayuntamiento de Huelva, de la Diputación Provincial de Huelva y de la Asociación Tierra Nueva como miembros del Patronato de la Fundación; La Junta directiva de la asociación, La Junta rectora de la cooperativa y, a nivel de control disciplinar interno, las juntas de participación de usuarios.

Dimensión territorial de la coordinación.

Se sigue una práctica de abajo a arriba que iniciándose en el nivel del barrio, utilizando estrategias formales e informales respecto a diferentes procesos (financieros, técnicos,

relacionales, institucionales políticos), dependiendo en cada caso, trasciende hasta el nivel europeo a través de la base técnica y de gestión de fondos de un proyecto Integra.

Estructuras implicadas en la coordinación horizontal en diferentes ámbitos territoriales:

- Subsistema desarrollado por el Grupo Valdocco y su red de entidades locales: Evolución de estructuras.

Valdocco es una organización no gubernamental que se constituye como un modelo de intervención socioeducativa, de inserción sociolaboral y comunitaria. Se localiza en la barriada Diego Sayago de la ciudad de Huelva, Distrito V, conocida popularmente como “Barrio El Torrejón”. Dispone actualmente de un edificio con instalaciones³⁹ adecuadas para desarrollar sus actividades de formación, asesoramiento, experienciación, talleres, cooperativa, etc. Se ha podido consolidar un equipo de personas relativamente estable, que desarrollan una actividad continuada, aunque su financiación frecuentemente está vinculada a proyectos concretos que abarcan periodos de tiempo limitados (todos se van al paro de julio a septiembre, como símbolo de solidaridad con los desempleados del barrio). Además cuenta con la aportación de algunas personas que colaboran de forma voluntaria y gratuita.

Esta iniciativa se vertebra a partir de 3 fórmulas jurídicas que forman parte de manera integradas de la gestión de la inserción, pero que dan lugar a distintos dispositivos de participación, financiación, gestión y control, para adaptar el proyecto a las necesidades de los usuarios en cada momento. Lo que comenzó formalmente como Escuela Taller Valdocco en 1985, se constituyó luego como **Asociación Tierra Nueva** (entidad sin ánimo de lucro) y posteriormente como **Fundación Valdocco** y **Cooperativa Tierra y Luz** (que en la práctica funciona como una empresa de inserción), para materializar las propuestas a favor de los jóvenes excluidos en situación de alto riesgo social.

La estrategia seguida ha sido la de la participación y la coimplicación. Por una parte, colaborando con otras instituciones públicas y privadas, para implicar a otros actores y así poder sumar esfuerzos y responsabilidades en la lucha contra la exclusión social. Por otra parte, desarrollando la acción coordinada y participada con los propios usuarios, sus familias, el barrio y sus colectivos, conscientes de que sólo desde la coparticipación y la cooperación, sumando todo tipo de recursos, es posible responder adecuadamente a las múltiples necesidades existentes.

Durante todos estos años la Fundación Valdocco ha desarrollado numerosas actividades y proyectos, dirigidos fundamentalmente a jóvenes en riesgo de exclusión (13-15 años y 22-30 años), incluyendo gente con problemas de minusvalía y/o penales. Muchas de las actividades están abiertas a todos los habitantes del municipio o provincia. Es importante **resaltar el carácter preventivo** de muchas de las iniciativas así como su **vocación integradora**, al vincularse con las familias y las organizaciones sociales del barrio.

Fundamentalmente, las estructuras que comprende en grupo, con el apoyo puntual de distintos programas y acciones son:

- **Servicio de recepción e información:** Es el dispositivo de información desde donde se remite a las personas a las diferentes estructuras que existen.
- **Centro de acogida:** Es el dispositivo de recepción, donde se hace la entrevista personal y una visita domiciliaria. Dirigido a menores con problemas con la Justicia. Los jóvenes

³⁹ El edificio que actualmente ocupa es fruto del esfuerzo y el trabajo de sus propios miembros y de muchos participantes en proyectos y actividades desarrollados por Valdocco (escuela taller, programas, etc.).

siempre tienen tutela exterior. Una vez realizada la entrevista de orientación se les deriva hacia la red de empresas para integrarlo en una experiencia de trabajo ordinario, o bien, a tareas de socialización en el trabajo a través de experiencias de empleo-formación, con becas, a través de prácticas para que aprendan un oficio. Se dirige a personas que han pasado antes por un recurso formativo y no tienen las habilidades sociales (disciplina, ritmo de trabajo,). Esto se complementa con actividades lúdicas de animación sociocultural, para lo que utilizan las instalaciones del barrio. Los intervalos de tiempo en que se puede situar un itinerario hasta que son contratados duran entre 18 y 30 meses. Generalmente los usuarios pasan a formar parte de bolsas de trabajo o empresas de trabajo temporal, siguiendo un régimen bastante estacional en la integración laboral. Según uno de sus responsables *“en un mercado de trabajo como el andaluz de microempresas, para normalizar su vida de verdad (dotarle de estabilidad) se necesitan 6-7 años”*.

- **Oficina de información para temporeros agrícolas:** Se dirige a orientar a este colectivo, pues dada las características agrícolas de la campañas de recogida de fresa de la zona, supone un problema que trunca muchos itinerarios (algunos usuarios rechazan trabajo de cualificación a través de contratos de 6 meses, por acumular con su familia más renta sin estar de alta en la seguridad social, renunciando a la cualificación en un oficio). Este tiene pocos recursos.
- **Centro de Inserción sociolaboral:** Dirigido a jóvenes de 15 a 18 años, en la que se implica una formación integral de la persona con formación experiencial e itinerarios individuales (Programa derivado de la Escuela taller). Información, asesoramiento e intermediación. Además de labores informativas y divulgativas, se dispone de una bolsa de trabajo, en colaboración con empresarios locales y de un punto de colocación. Se orienta al conjunto de la ciudad: Atiende a unos 500 usuarios al año. En esta estructura se incluye el programa Surge que desarrolla una metodología impuesta desde los diseñadores del programa del gobierno autónomo y que se gestiona separadamente del resto. Está dirigido a personas en riesgo de exclusión (jóvenes, parados de larga duración y perceptores de renta mínima) residentes en el barrio sin límite de edad.
- **Talleres para Formación ocupacional y experiencial.** Cursos, talleres, formación a la medida y prácticas en empresas: dirigidas a jóvenes de 13-15 y de 22-30.
- **Empresa de inserción:** Cooperativa Tierra Luz trabajo en el sector servicios a la construcción, jardinería, albañilería y comunicación e imagen. Han estado en ella 25 personas, ahora hay 2 estables, el resto se inserta en el mercado de la empresa ordinaria, con el apoyo del convenio que mantienen con estas. Se paga el salario del sector, pero se empieza como trabajador no cualificado.

- **Subsistemas de estructuras relacionadas horizontalmente con la red de Valdocco:**

Valdocco ha logrado crear y consolidar una amplia red de contactos y colaboraciones, formales e informales, con diversas entidades y organismos:

- **Para la colaboración financiera y de control:** se ha ido consolidando una Red con Instituciones con las que se colabora en la realización de programas y actividades. Su formalización e instrumento concreto es el Patronato de la Fundación Valdocco, del que forman parte el Ayuntamiento de Huelva, la Diputación Provincial y la Fundación Social de la Caja de Ahorros del Monte de Piedad. Los sindicatos no han querido formar parte del patronato, aludiendo a que no estaban las organizaciones empresariales, de las que se dice que tienen muy escasa capacidad de incidencia y convocatoria.
- **Para la colaboración en la inserción social:** Existe una Red con organizaciones del Barrio en la que participan la Asociación de Vecinos, Asociaciones de Padres de Familia,

Asociaciones Gitanas, Asociaciones Deportivas, etc. que funciona de manera menos formalizada, pero muy flexible y fluida. Especialmente es relevante esta coordinación para dar credibilidad a los itinerarios personales de los usuarios, que siempre vinculados con la familia: la entrevista personal y el itinerario de inserción se combinan con visitas y contactos periódicos con la familia.

- **Para la realización de prácticas de inserción y para la contratación:** Hay una Red en la que participan Empresarios (68 empresas) con los que se establecen Convenios y Acuerdos específicos para la formación, la intermediación, el asesoramiento técnico, etc. Este es el instrumento para la coordinación que en el caso de la Asociación de Empresarios de Huelva, se consolida con un acuerdo marco, en el que se establece a cambio la colaboración desde la entidad para el asesoramiento sobre nuevos perfiles demandados y la posibilidad de que realicen formación continua a la medida, a cambio de compromisos de colaboración y contratación.
- **Para la promoción del sector de la inserción:** Valdocco, a través del gerente de su cooperativa de inserción, ha tenido un activo papel en la creación y puesta en marcha de la **Asociación Andaluza de Empresas de Inserción (EidA)**, consiguiendo que la Junta de Andalucía aplicara el programa Integra-Surge a las diferentes entidades provinciales que forman parte de la red. Actualmente ocupa la presidencia de la Asociación Andaluza de Empresas de Inserción y desde aquí se están intentando consolidar una estrategia común y vertebrada del sector, para lo que se ha iniciado un plan de tutorización de las empresas que inician su actividad. La estrategia para conseguir financiación es la firma de convenios con diferentes entidades. Así, para la tutorización de nuevas empresas, se ha partido de un acuerdo con el Instituto Municipal del Ayuntamiento de Granada para la inserción sociolaboral (IMFE) que ha conseguido una financiación de la Caja General de Ahorros, para crear una empresa que apoya las nuevas iniciativas, según el entrevistado. También se ha conseguido financiación de la Federación de Empresarios de Huelva para hacer un pequeño estudio de las características de las empresas del sector.
- **Para la representación política del sector social:** Valdocco ha sido elegido por unanimidad por el pleno municipal de Huelva, dada su independencia política, para representar al sector dentro del Consejo Económico y Social de la ciudad donde además están las organizaciones empresariales, sindicales, las asociaciones de vecinos, el ayuntamiento, etc., es decir, todas las fuerzas sociales representativas de la dinámica socioeconómica local.
- **Para gestionar la política territorial del distrito de barrio:** Valdocco tiene voz y voto en lo que es el equivalente al ayuntamiento a nivel de barrio.
- **Para la participación de los usuarios:** Juntas de participación en cada programa en donde participan los usuarios y los técnicos, para establecer los horarios, las actividades y sus procedimientos siempre que haya margen por parte de las entidades que las financian.

Al igual que ocurre con la coordinación vertical, en la horizontal además de estos espacios formalizados se establecen también frecuentes contactos y vínculos de carácter informal entre personas del nivel técnico. La mayor parte del trabajo de coordinación entre los diferentes servicios y entidades que actúan en este territorio se produce en el ámbito informal y de las relaciones personales.

Estructuras derivadas de la coordinación vertical con otras instituciones.

El Patronato de la Fundación como marco formal de coordinación representativa, es el encargado de firmar los acuerdos con el ayuntamiento y la diputación provincial de Huelva,

que cubre una parte de la financiación. También con la Consejería de Asuntos Sociales del Gobierno regional.

Estos acuerdos se instrumentalizan a través de convenios en los que se describen las bases de la coordinación y la colaboración.

En el nivel técnico, son los Comités de Seguimiento los instrumentos utilizados como medio de coordinación técnica (servicios técnicos de la entidad o institución promotora o financiadora y Valdocco).

Además de estos espacios formalizados, se establecen contactos y vínculos de carácter informal entre personas del nivel técnico con las de diferentes instituciones.

Entre las actividades que actualmente desarrolla Valdocco se encuentra la gestión del Proyecto Surge, que es un programa promovido por la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía con el objetivo de potenciar la inserción sociolaboral de personas en riesgo de exclusión, con una especial atención a los perceptores del Ingreso Mínimo de Solidaridad. Teniendo en cuenta que ésta es de las pocas medidas específicas que actualmente existen en Andalucía para promover activamente la inserción de este colectivo, se ha profundizado en este ejemplo para poder analizar los aspectos de la coordinación que afectan a los usuarios del programa de rentas mínimas que funciona en esta entidad sin ánimo de lucro y lo que representa la gestión de este programa para la inserción de los perceptores del Ingreso Mínimo.

- Subsistema de coordinación vertical de nivel autonómico vinculados al proyecto Integra-Surge.

Evolución y Objetivos de este sistema de coordinación: El programa SURGE no sería posible sin el desarrollo previo de los dos que le han precedido: el proyecto Integra I y el Integra II. Estos proyectos Integra, correspondientes a la Iniciativa europea Empleo, permitieron hacer realidad la posibilidad de trabajar con los colectivos más desfavorecidos desde un punto de vista global, en su condición de personas con dificultades de inserción social profesional y no solamente incidiendo en aspectos parciales de sus carencias.

La Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales⁴⁰ de la Junta de Andalucía, como promotora inicial del programa Surge, estableció Convenios de colaboración con Entidades Públicas y Privadas sin ánimo de lucro para la gestión del programa en las zonas determinadas. En una primera etapa, como iniciativa Integra, el proyecto se desarrolló en tres zonas de Andalucía.

A la vista de los buenos resultados obtenidos durante los dos proyectos Integra, La Junta de Andalucía decide continuar con la metodología desarrollada y extiende el programa durante el año 2000 a diez zonas de Andalucía. En cada caso se establece un Convenio específico con una entidad del respectivo territorio para que gestione el proyecto. Uno de estos diez casos es el aquí se analiza de la Asociación Tierra Nueva de Huelva.

El objetivo general del programa Surge es desarrollar los dispositivos adecuados que posibiliten oportunidades de inserción sociolaboral a ciudadanos de barriadas con especiales dificultades de acceso al mundo laboral. Los destinatarios del programa son las personas en riesgo de exclusión que habitan en los territorios calificados como Zonas con Necesidades de Transformación Social.

⁴⁰ En aquella fecha era la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales. Posteriormente esta Consejería se dividió en dos: Trabajo e Industria y Asuntos Sociales. Actualmente es la Consejería de Asuntos Sociales quien lidera el programa.

Los objetivos específicos previstos son:

- Prevenir situaciones de exclusión social.
- Diseñar un modelo transferible de inserción social y laboral.
- Cualificar para el trabajo a grupos de jóvenes de las zonas afectadas.
- Impulsar la creación de empresas de inserción.

Estas metas se concretan de forma específica en los siguientes objetivos cuantitativos, para cada uno de los diez proyectos, que deberán alcanzarse al terminar el presente periodo, es decir a finales del 2000:

- 500 personas entrevistadas.
- 300 itinerarios personales de inserción.
- 30 personas con contrato laboral.
- Creación de una empresa de inserción.

Instrumentos de coordinación vertical empleados: Los diez proyectos actuales Surge son bastantes diferentes entre si, dependiendo de la entidad responsable. Cada organización dispone de sus propias redes y experiencia, lo que hace que su capacidad operativa sea muy variable. Para algunas entidades el Surge representa su “*proyecto estrella*”, mientras que para otras es un proyecto más que encaja en una estrategia más amplia. A ello hay que sumar las características del equipo humano contratado para el proyecto. En algunos casos se trata de titulados superiores pero sin experiencia en la materia, lo que para trabajar con estos colectivos resulta un problema, a pesar de su entusiasmo y motivación personal. En otros casos, como el que se analiza de Valdocco, se ha optado acertadamente por personas con experiencia y a ello se une el apoyo de una organización bien asentada y relacionada con el medio.

Concretamente, en el caso estudiado, los instrumentos que sirven para la coordinación son:

a. En el ámbito financiero: Convenios anuales entre entidades e instituciones: Asociación Tierra Nueva y Consejería de Asuntos Sociales, para la gestión del proyecto Surge en Zona de Necesidades de Transformación Social. Este también ha sido el esquema seguido por la Administración Autonómica con las restantes entidades implicadas: Convenios entre la Consejería de Asuntos Sociales y diez entidades sin ánimo de lucro repartidas por Andalucía para la gestión del Surge en su territorio concreto.

b. En el ámbito de los procesos: Existe una estrategia y una metodología común para ser aplicada en todos los casos, establecidas por la Consejería de asuntos Sociales, partiendo de la experiencia de los proyectos Integra anteriormente desarrollados. Las distintas actividades a desarrollar y los objetivos a alcanzar, así como el número de técnicos a contratar para la gestión del programa y el presupuesto disponible para todo ello está previamente establecido por la Consejería.

c. En el ámbito del seguimiento y la monitorización: El equipo de asistencia técnica autonómico constituido ad hoc, se ocupa de tutelar el funcionamiento de los distintos casos. Este equipo de asistencia técnica realiza visitas periódicas (aproximadamente cada dos meses y medio) a cada proyecto. En cada una de estas visitas se hace una revisión de la marcha del proyecto y del nivel de cumplimiento de los objetivos establecidos.

El Equipo de Asistencia Técnica centraliza la información de los distintos proyectos⁴¹ y realizará finalmente un estudio comparativo sobre el desarrollo de los mismos. Este equipo se

⁴¹ A pesar de estar centralizada la información, no existen mecanismos de transparencia sobre la misma, pues la ser requerida tanto la técnica responsable del servicio, como los del equipo coordinador de Granada para

ocupa también de organizar Encuentros, donde reúne a los técnicos de todos los proyectos Surge de Andalucía. Aunque no ha sido posible conocer en profundidad sus resultados, según los técnicos de la entidad entrevistados, estos encuentros tienen una utilidad fundamentalmente formativa y de creación de redes informales para que los técnicos se conozcan entre sí e intercambien experiencias.

Además existe a nivel local, para cada uno de los proyectos, una Comisión de Seguimiento, formada por dos personas de la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería de Asuntos Sociales y dos personas de la entidad que gestiona el Surge. Esta comisión se reúne una vez al mes y, entre otras cosas, decide respecto a las nuevas solicitudes, altas y bajas en el proyecto.

Articulación con otras instituciones a nivel horizontal del subsistema del programa Surge:

Para la remisión de usuarios: Los usuarios de los proyectos Surge llegan directamente a la entidad gestora al servicio de información o remitidos por otras organizaciones. En el caso de los perceptores del Ingreso Mínimo, normalmente vienen enviados por los propios técnicos de la Delegación provincial de la consejería de asuntos Sociales o de los Servicios Sociales de base que tramitan su solicitud del Ingreso Mínimo. Para obtener esta prestación, deben firmar con la entidad de servicios sociales, un compromiso de inserción que establece su obligación de participar en aquellas actividades que se estimen oportunas para lograr su inserción. Esto puede determinar que estos perceptores, si residen en zonas concretas y cumplen ciertas características, puedan ser remitidos al correspondiente proyecto Surge.

Recursos financieros y técnicos implicados en este subsistema a nivel de Valdocco: Para el desarrollo del proyecto Surge, en el periodo de enero a diciembre del año 2000, la Asociación Tierra Nueva recibe de la Consejería de Asuntos Sociales un presupuesto total de 30 millones de pesetas. Se ha contratado específicamente para el Surge a cuatro técnicos. La Asociación Tierra Nueva seleccionó a estas personas intentando primar su experiencia anterior en labores de orientación e inserción. De las cuatro mujeres finalmente contratadas, dos ya habían colaborado con la entidad desde hace bastante tiempo.

Análisis de resultado de la coordinación del Programa Surge.

Algunos de los usuarios del proyecto han llegado remitidos por los propios técnicos que tramitan el Ingreso Mínimo, pero la mayoría acuden directamente a Valdocco o provienen de la red local de entidades sociales. Esto viene a representar que llegan unas 20 nuevas solicitudes al mes como media.

Desde enero a junio del 2000 se han atendido ya a unas 500 personas (recepción y entrevista). Se han realizado 210 itinerarios personales de inserción (de estos 210, setenta son perceptores del Ingreso Mínimo Social). 25 personas han sido contratadas y una empresa de inserción está prácticamente en marcha, constituida como sociedad limitada, dedicada al envejecimiento de muebles de madera. Esto quiere decir que en la mitad del tiempo previsto casi se han alcanzado los objetivos cuantitativos establecidos para todo el año.

Las personas que llegan al proyecto Surge son entrevistadas individualmente y se estudia un posible itinerario personal de inserción, en aquellos casos en que la persona reúne unas condiciones mínimas para ello. Este itinerario individual se formaliza en un documento que

contribuir con la información para este informe, en el primer caso se ha dado el silencio por respuesta durante más de cuatro meses de diferentes llamadas. En el caso del equipo coordinador de Granada se ha atribuido a falta de elaboración de la información, lo que no deja de ser sorprendente, puesto que la evolución cuantitativa parece que debería ser el mínimo resultado del que debería disponer un equipo de seguimiento.

establece las tareas que el perceptor está obligado a cumplir. Este compromiso personal de tener que cumplir con las actividades que se establezcan supone un modo de control (según palabras de una de las técnicas: “*la gente que tiene que venir al Surge tiene que hacer cosas, asistir, realizar tareas...*”, reconociendo que algunos “*tienen que venir al Surge*” lo viven como un destino disciplinar) que causa sorpresa en algunos usuarios: *¿por que tengo que ir ahí? ¿por qué ahora, si yo ya he cobrado la ayuda otras veces (sin tener que ir al Surge)?*

Según una de las técnicas entrevistadas, “*hay gente que está chocando*”, es decir hay personas que les molesta este compromiso porque les perturba su actividad laboral sumergida habitual: “*la economía sumergida es clara ¿esto es así! la gente tiene que seguir viviendo...*”. La economía sumergida es una realidad que forma parte de sus vidas y el Ingreso Mínimo se ve desde los usuarios como un derecho, como “*una ayuda que me corresponde*” y que no debería perturbar sus actividades habituales.

Sin embargo, no existe verdadero control sobre si un perceptor del Ingreso Mínimo trabaja mientras recibe la renta. No es que sea incompatible, pero si deben tener en cuenta el nivel de ingresos alcanzado ya que éste es un requisito previo para poder percibir el Ingreso Mínimo. La realidad es que la tramitación para obtenerlo es bastante lenta y, por otra parte, el trabajo disponible es muy precario y temporal. Todo esto ha llevado a los propios responsables del programa, la Consejería de Asuntos Sociales, a marcar directrices en el sentido de **que sean los propios usuarios quienes “voluntariamente y cuando lo consideren oportuno comuniquen que están trabajando, pero dejando al menos transcurrir unos 3 meses para así confirmar la estabilidad del trabajo...”**.

También puede ocurrir que un usuario del Programa Surge encuentre un trabajo algo más estable y salga del proyecto. Pero más adelante puede reintegrarse de nuevo, en caso de que vuelva a la situación anterior de precariedad. Es relativamente frecuente que los usuarios salgan y vuelvan a entrar del programa. El grado de cronificación es alto.

Básicamente, en el caso estudiado del proyecto Surge, se ofrecen a los usuarios dos tipos de actividades:

- **Formación:** Las posibilidades en este sentido son bastante limitadas, debido a la falta de flexibilidad de los programas de formación ocupacional disponibles. Se realizan cada cierto tiempo cursos de técnicas de búsqueda de empleo y se ofrecen algunos cursos de formación en habilidades técnicas, bien gestionados por la propia entidad o remitiendo a otros correspondiente a ofertas genéricas existentes. Esta formación existente es bastante rígida, en cuanto a contenidos y calendario, por lo que es el usuario quien se tiene que adaptar a la formación y no al revés. Esto ha supuesto problemas relativamente frecuentes en cuanto a no poder ofrecer la formación adecuada requerida en cada caso y, a cambio, obligar a determinados usuarios a participar en cursos de materias no elegidas. Al menos por el momento, no se ofrece formación adaptada o a la medida de las necesidades específicas de los perceptores, aunque se intenta llegar a acuerdos puntuales con empresarios para posibilitar experiencias de formación/trabajo.

- **Inserción laboral.** Bien mediante la inclusión en la bolsa de trabajo que la entidad gestiona y promueve en conexión con empresarios de la zona. Con ayudas económicas para la inserción: ayudas directas al empresario para la contratación de usuarios del Surge; ayudas al autoempleo y ayudas para la promoción de empresas de inserción y la contratación en ellas de los usuarios del proyecto. Estas ayudas tiene bastantes limitaciones, especialmente las de autoempleo, porque sólo se pueden recibir después de haber creado los puestos de trabajo y, en su caso, legalizado la empresa, lo que para la mayoría de los usuarios resulta demasiado tarde.

- **Cobertura de otras necesidades de los usuarios** (salud, vivienda, etc.), directamente se les remite a otros departamentos o servicios. Los propios técnicos del proyecto reconocen que hay pocas acciones propias disponibles. Existe la intención, *“esperan poder hacerlo pronto”*, de organizar algunos módulos para mejorar la autoestima, en pequeños grupos de usuarios. En cualquier caso, son sólo cuatro técnicos para llevar el proyecto y se sienten desbordados por el trabajo. Actualmente preparan una propuesta para la continuación del proyecto durante el próximo año, donde solicitan que se pueda contratar a alguna persona más.

Según algunos técnicos entrevistados, existe un alto nivel de seguimiento del proyecto y una estricta vigilancia en cuanto al cumplimiento de los objetivos cuantitativos previstos. Se matiza que determinados elementos cualitativos se deberían tener más en cuenta: *“hacer 200 itinerarios de inserción no es difícil, lo complicado es hacerlo con calidad”*.

Desde la perspectiva de los responsables políticos del gobierno regional, según la información recogida en la memoria de gestión, la coordinación dentro del programa Surge es la adecuada: se han creado las estructuras oportunas (equipos, comisiones, etc.) y los mecanismos correspondientes (reuniones periódicas, informes, etc.) funcionan correctamente.

Desde el punto de vista de los técnicos, hay cosas claramente mejorables: *“la formación debería ser más flexible y especializada”*, lo que requeriría una mejor coordinación entre Departamentos de la Junta de Andalucía. A veces, se crean muchas comisiones y cada una funciona de una manera: *“hay que hacer informes mensuales para la Comisión del Surge, hay que hacer otro informe distinto para Valdocco, luego un informe para el Equipo de Granada, después la memoria anual...”*. Puede ocurrir que no exista coordinación entre los distintos órganos de coordinación.

Los resultados del modelo de coordinación establecido por la Administración autonómica, a nivel fáctico, ha establecido en el ámbito local un sistema de apoyo técnico a los proyectos que facilita a los técnicos que los gestionan formación e intercambio de experiencias.

Impacto sobre los receptores de Rentas Mínimas.

Hay que tener en cuenta que la situación del mercado de trabajo en estos territorios, barrios y zonas urbanas desfavorecidas en Andalucía, hace que la oferta de trabajo regular y legalizado sea muy escasa. Existiendo un alto nivel de informalización laboral. Es frecuente el trabajo por cuenta ajena sumergido, la contratación *“sin papeles”*, y el trabajo por cuenta propia sin legalizar. La llegada de inmigrantes y el estado de necesidad de un importante sector de la población local alimenta esta situación de explotación laboral (nula garantía contractual, salarios muy inferiores a los convenios existentes, malas condiciones de trabajo y carencia de prestaciones (desempleo y pensiones).

Una parte importante de los participantes en el proyecto Surge son perceptores del Ingreso Mínimo. En el caso estudiado representan aproximadamente un tercera parte del total de personas que desarrollan un itinerario personal de inserción. Pero, dentro de lo que es el conjunto de los perceptores del Ingreso Mínimo, aquéllos que son remitidos al programa Surge responden a unos perfiles determinados, que permiten pensar en su posible inserción laboral. Se puede decir que son seleccionadas aquellas personas que mejores condiciones reúnen, al menos teóricamente, para poder desarrollar con éxito los itinerarios de inserción. **Son lo que, según uno de los entrevistados, se podría denominar “la crema de la crema” de los perceptores del Ingreso Mínimo.**

Se encuentran diversos tipos entre estos usuarios del proyecto Surge, bajo el común denominador de tener muy escasos ingresos y hallarse en una situación de riesgo de exclusión. La mayoría son personas de baja cualificación, respondiendo a tres **tipologías frecuentes que podrían señalarse como las más significativas:**

- Jóvenes de 18 a 25 años, muy fundamentalmente hombres, con poca formación y escasa o nula experiencia laboral. Proviene del fracaso escolar y/o están en situación de riesgo de exclusión.
- Personas de mediana edad, de 25 a 35 años, aquí la proporción de mujeres, es significativa, teniendo cargas familiares y sin experiencia laboral anterior o que sólo han realizado algunas actividades laborales precarias o sumergidas (generalmente tareas de limpieza en el caso de las mujeres y faenas en la construcción para los hombres). Necesitan aportar recursos económicos más regulares a su familia.
- Hombres de más de 35 años, con bastante experiencia laboral, algunos incluso cualificados, que se han quedado desempleados por diversas causas (reajustes de plantillas, accidentes laborales, fracaso como autoempleado, problemas de salud, etc.). Han agotado las prestaciones por desempleo y/o reciben una pensión de baja laboral muy escasa. Tienen muy pocas posibilidades de encontrar un nuevo puesto de trabajo, debido a su edad y a su problemática de recualificación. En algunos casos sobreviven con esporádicos trabajos sumergidos (“chapuzas”).

En las entrevistas realizadas a participantes en el proyecto Surge, éstos suelen denominar al Ingreso Mínimo como “*la ayuda de la Junta*”. Frecuentemente tienen noticia de su existencia por algún familiar o amigo, algunas veces por los servicios sociales o entidades como la Asociación Tierra Nueva, bien conocida en el barrio. Esta asociación, junto con las restantes actividades e instalaciones de la fundación, son siempre identificados por los usuarios como “*Valdocco*” (y no solo por los usuarios, según reconoce una técnica entrevistada: “*yo, a veces Surge ni lo nombro... la gente nos conoce por Valdocco; Valdocco se lo come todo*”). Los usuarios no identifican los distintos departamentos de la administración autonómica, son indistinta e inevitablemente identificados por los usuarios como “*la Junta*”. Todo lo anterior viene a confirmar que los usuarios, habitualmente, tienen una muy vaga información y difuso conocimiento respecto a las distintas instituciones y entidades existentes, a sí como de sus respectivas funciones y actividades.

Cuando de alguna manera llegan a saber de la existencia del Ingreso Mínimo, una vez solicitado y concedido, se establece por parte del usuario un compromiso de inserción, “*hay que cumplir ciertos requisitos*”, “*firmas un compromiso*”; lo que equivale a “*hacer todo lo que digan los técnicos porque sino te quitan la ayuda...*”, “*tienes que venir a lo que sea...*”. Son obligaciones para el usuario pero no para el promotor, “*a mi me dieron un papel con los objetivos que tenía que cumplir...*”.

La mayoría de los usuarios manifiestan que lo que buscan es “*un trabajo*”. Solicitar una mera prestación económica es visto, generalmente, como algo humillante (“*yo quería un trabajo, no dinero*”); especialmente para los hombres de mediana edad acostumbrados anteriormente a mantener con su trabajo a la familia (“*me da vergüenza porque yo siempre he ganado para mi casa*”; “*pedir esta ayuda es lo último, porque tu te crees capaz de trabajar...*”), y con una cultura del trabajo vinculada a su rol como cabeza de familia.

Los usuarios se muestran bastante escépticos respecto a lo que se les ofrece: “*¿Aquí que haces? un curso de búsqueda de empleo, contestas a anuncios de la prensa, estás en una bolsa de trabajo...* ” “*El programa este de... Solidaridad con los andaluces... de la Junta, dicen que te pueden dar una ayuda (económica), formación o un empleo. Yo iba a por el empleo, pero me mandaron aquí (al Surge); luego te dicen que el objetivo es encontrar trabajo, ahora dicen que un curso, que a lo mejor te avisan para un trabajo, pero a lo mejor... luego... Todavía no se como va a ser el resultado de esto, pero...* ”

Son escépticos, con razón⁴², respecto a la utilidad de la formación, porque no les reporta ni les garantiza posteriores ingresos: “yo no me puedo poner ahora a hacer un curso, yo tengo que ganar dinero para mi casa”.

“¿Yo para que quiero un curso a mi edad? Eso para los jóvenes, que se hartan de dar cursos y luego no ejercen la profesión...”

Y críticos respecto al trabajo que se ofrece: “Para lo que te avisan (oferta de trabajo)... o condiciones malas de trabajo o igual ni te pagan después”. “El tema del trabajo es que casi siempre es precario. Aquí el (empresario) que llama para ofrecer un trabajo no es muy legal que digamos... yo no voy a trabajar por menos de lo que me corresponde, pero como hay mucha gente... siempre hay cuatro chavales jóvenes, que no saben ni trabajar... Los fastidiados somos los que tenemos 40 años”.

El autoempleo es visto como una utopía: “Para independizarte nadie te ayuda”. “Las ayudas tardan mucho en llegar y si eres insolvente no puedes ni empezar”. “Te dicen: monta primero la empresa y luego te damos la ayuda”.

A pesar de las muchas críticas respecto a los escasos resultados obtenidos en cuanto a conseguir un trabajo, las opiniones sobre la entidad y las personas que allí trabajan son buenas: “Valdocco son de aquí, del barrio”, en el mejor sentido de que son de fiar y se ocupan de los demás; “las técnicas (la gran mayoría son mujeres) tienen mucha voluntad y te dan cariño”. Sin embargo, hay limitaciones: “aquí (en Valdocco) hay buenas ideas pero hace falta más ayuda de las instituciones, sino no sale...”

Conclusiones.

Como resultado de su buen hacer e integración con el barrio, hoy en día Valdocco ha logrado alcanzar un alto grado de credibilidad entre las gentes del barrio (cosa que no es fácil, debido a la habitual desconfianza que los grupos excluidos y en riesgo de marginación sienten por cualquier institución u organización). Por otra parte su larga experiencia en el desarrollo de proyectos y actividades en colaboración con instituciones y organismos oficiales les valida como entidad responsable y eficiente.

Enseñanzas del caso y logros obtenidos:

- Valdocco ha sabido construir contando con muy pocos recursos en un contexto de mercado laboral muy difícil una base de diferentes estructuras para la coordinación, partiendo desde el nivel más bajo: nace como una iniciativa social, establecida y vinculada con un territorio concreto.
- La actividad de inserción que realiza Valdocco a través de la coordinación le permite entrar en la prevención, con participación y está adaptada a las necesidades de los colectivos en riesgo de exclusión dentro de las posibilidades del contexto, con más flexibilidad que en el caso de los itinerarios impuestos desde la metodología del programa Surge.
- Valdocco ha sabido crear y desarrollar en cada momento entidades con formas jurídicas adecuadas a los procesos y soluciones que la gestión de la inserción ha ido requiriendo.
- Se han establecido redes verticales y horizontales, formales e informales, que utilizando diferentes instrumentos de coordinación facilitan y consolidan las actividades de Valdocco.

⁴² Una reciente investigación de la grupo de investigación ... pone en evidencia que la formación sin redes personales no sirve para encontrar trabajo.

- Las colaboraciones con otras organizaciones e instituciones se formalizan, frecuentemente, mediante Acuerdos y Convenios que son el requisito formal para la coordinación.
- Valdocco, tras muchos años de funcionamiento, actualmente promueve y mantiene una actividad, hasta cierto punto regular y continuada, lo que le permite disponer de instalaciones adecuadas y de un equipo humano experimentado, no sujeto a los vaivenes de la coyuntura de programas.
- Se ha logrado un alto grado de identificación con el barrio y con sus gentes, así como con la ciudad. La imagen pública y social de la entidad es muy buena y ello le permite posicionarse bien ante los usuarios, los vecinos, las instituciones y la opinión pública. Esto le ha valido premios y reconocimiento nacional.
- Debido a su buena imagen y la coordinación con diferentes estructuras, Valdocco ha sido seleccionada para gestionar uno de los proyectos Surge.
- El programa Surge es una experiencia piloto que contiene en sus planteamientos teóricos interesantes aspectos preventivos e integradores. Es una de las pocas medidas específicas existentes para mejorar la inserción sociolaboral de los perceptores del Ingreso Mínimo.

Problemas:

- En general, los resultados sobre los usuarios son necesariamente limitados, debido a la numerosa población necesitada existente y la no siempre suficiente disponibilidad de recursos.
- Las entidades del sector social en cierta manera luchan por la captación de recursos, compiten en un “mercado” un tanto precario y no siempre transparente.
- La coordinación existente es veces más formal que real, frecuentemente informal y no siempre rigurosa.
- El que no exista una adecuada colaboración y coordinación entre los diferentes departamentos de la administración autonómica, dificulta mucho poder ofrecer una formación flexible y adecuada a las necesidades de los usuarios desde el nivel local.
- El impacto del programa Surge sobre los usuarios es limitado, ya que se trata de una experiencia piloto, que alcanza a pocos usuarios y no precisamente a los más necesitados.
- Los criterios para elegir y seleccionar la entidad de seguimiento, control y coordinación del programa Surge han sido poco transparentes.
- Hay en el programa Surge una separación entre comisiones de seguimiento paralelas (local y autonómica) que multiplica el trabajo burocrático al no estar integrados los procesos de seguimiento y control, lo que crea disfunciones y, a veces, aumenta el trabajo de los técnicos en vez de simplificarlo.

2. MODELO DE COORDINACION HORIZONTAL CONSTRUYENDO NUEVOS ESPACIOS ECONÓMICOS SOLIDARIOS: EL PROGRAMA “POSA’T A PUNT” (PONTE A PUNTO) Y LOS CONTRATOS DE BARRIO EN CATALUÑA.

Presentación del caso.

Lidera: Dirección General de Economía Social, Cooperativa y Autoempresas de la Consejería de Trabajo de la Generalitat de Cataluña.

C/Caspe 15, 7ª planta

Barcelona

Teléfono +34 933425720

Fax +34 933425721

Persona de contacto: Carmen Bañeras

Contexto: una práctica de mercado como ámbito de socialización en la integración de estructuras y actores para la integración.

Como se ha citado Cataluña cuenta con un amplio desarrollo normativo para la lucha contra la Exclusión y un sector de entidades sociales bastante organizado. Sin embargo, la esfera de participación económica de las entidades de inserción ha venido estando bastante restringida a la buena voluntad de los regidores municipales que concedían espacios públicos para que estas entidades pudieran realizar su labor de inserción a través del empleo en empresas de tránsito, que servían de puente para la inserción de los usuarios, una vez conseguidos los objetivos de adquisición de competencias para el trabajo, en una empresa normalizada. La experiencia de gestión habida entre Generalitat de Cataluña y las entidades sociales para la inserción de personas con problemas de exclusión en la rehabilitación de viviendas sociales en la Comunidad había resultado una experiencia interesante, en cuanto a la activación laboral de desempleados, sin que supusiera una coste financiero más alto, a través de la coordinación de diferentes departamentos del gobierno autonómico, los ayuntamientos y las entidades interesadas.

Desde esta experiencia previa, el gobierno regional ha decidido seguir con esta estrategia de partenariado plural y coordinación de diferentes agentes institucionales y sociales para tratar de encontrar una vía de conciliación entre la dimensión social y la económica del segmento de mercado correspondiente a la licitación pública. Ello ha llevado a desarrollar una normativa protocolizada que se sostiene sobre el partenariado y la coordinación de acciones de diferente naturaleza, dando lugar al programa Posat a Punt, que ha tratado de abrir una brecha en esta dirección. Aunque con muchos problemas, este caso es un ejemplo significativo sobre cómo desde el nivel institucional autonómico se pueden realizar estrategias de coordinación lo suficientemente interesantes, aunque también problemáticas, como para que tenga una incidencia a nivel nacional: modificación de los requisitos de contratación de la Ley de contratos del Estado (ver capítulo 2 y 3) y a nivel local, logrando que los usuarios tengan un espacio de inserción sociolaboral más amplio, aunque aún restringido, que les permita no cronificarse como perceptores de la renta mínima.

De otro lado, casi paralelamente a esta experiencia, también partiendo de la consejería de Bienestar Social, se desarrollaba otra experiencia interesante de coordinación y participación de todas las fuerzas vivas del barrio, el Contrato de Barrio, comentado en el capítulo 1 y 3. Paradójicamente las limitaciones de ambos programas tal y como venían desarrollándose

separadamente, dieron muestras de problemas: en el caso del Posa't a Punt se ha confirmado la necesidad de que se territorialice su asignación a entidades implicadas a nivel concreto en un territorio. En el caso del Contrato de Barrio, quedaban colectivos que no podían encontrar vías de inserción. A estas razones, a las que se añaden la crisis política sufrida por la Consejería de Trabajo y la de Bienestar, que han llevado al cese o al cambio de personas vinculadas a esos departamentos que iniciaron la experiencia, y, por último, la aprobación con recursos propios del Plan Territorial de Empleo del Vallés Occidental, que permitía aplicar y hacer confluir territorialmente a una escala mayor que la municipal, la experiencia de coordinación acumulada en los programas antes citados.

Todo esto, unido al debate generado y a los resultados obtenidos en la aplicación práctica ha hecho que se seleccione este caso como ejemplo de buena práctica y significativo en cuanto a una diversidad de lógicas que enfrenan a diferentes actores e instituciones que terminan por construir nuevos espacios económicos para la inserción social.

Objetivos: La coordinación se ha centrado en desarrollar un marco de normas y procesos que permite crear un espacio de mercado tutelado que favorece a las empresas que realizan inserción social a través del empleo y el apoyo de personas excluidas, aplicando la integración en el ámbito de barrio, el más próximo al ciudadano.

El objetivo concreto del programa Posa't a Punt es la contratación pública mediante **cláusulas sociales obligatorias** que posibilita y abre la puerta a la inserción por la ocupación de los colectivos más desfavorecidos de los barrios. Se licita para rehabilitar y mantener el patrimonio de vivienda pública. Cada proyecto de obra ha de garantizar obligatoriamente:

- Al menos el 50% de las personas que ejecuten la obra han de ser del barrio.
- La derivación de los colectivos con especiales dificultades (parados de larga duración, jóvenes, perceptores de Rentas Mínimas, minorías étnicas) ha de hacerse a través del Servicio Público de Colocación o de los Centros Colaboradores ubicados en el territorio.
- La selección la realiza exclusivamente la empresa contratante.
- La contratación se hará según el convenio del ramo.
- El proyecto deberá definir itinerarios individuales de inserción que contemplen básicamente la formación en prácticas, la cualificación profesional y el acompañamiento laboral.
- Se deberán proponer mecanismos para la incorporación al mercado de trabajo ordinario o iniciativas de autoempleo.

Dimensión territorial de la coordinación.

Estructuras implicadas en la coordinación horizontal en diferentes ámbitos territoriales

- Subsistema de coordinación autonómico en torno al programa Posa't a Punt:

Estructuras implicadas:

Administración autónoma: Diseño de la normativa del Programa y homologación de entidades: el Departamento de Bienestar Social y el Departamento de Trabajo del gobierno

autónomo catalán⁴³ conjuntamente apoyados en las recomendaciones de la Comisión de seguimiento, la Comisión técnica del PIRMI y la Comisión para familias monoparentales (ver capítulo 2), con la presión de las entidades sociales promueven la normativa para la puesta en marcha del **Programa de inserción sociolaboral “Posa’t a Punt”** dirigido específicamente a personas con especiales dificultades (parados de larga duración, jóvenes, perceptores de Rentas Mínimas, minorías étnicas). Gestión administrativa: **ADIGSA** (entidad del gobierno autónomo catalán para la gestión de viviendas públicas).

Administración local: Entidades sociales colaboradoras de Servicios Sociales Comunitarios se ocupan de la inserción social de los colectivos más duros a los que no llegan los servicios sociales públicos ni tampoco al Posa’t a Punt: heroinómanos, determinadas zonas periféricas, zonas donde viven “*colectivos muy residuales*”, indigentes con problemas de salud mental, judicializados o procesados por la justicia, aunque si pueden obtener algunos la renta mínima, son muy pocos. Los servicios sociales comunitarios y las entidades colaboradoras, para facilitar la salida laboral de los usuarios que han finalizado la formación prelaboral y necesitan un mecanismo puente de inserción, utilizan su bolsa de trabajo con el fin de que las empresas constructoras puedan contratar a personas que ya están en situación de mantener los ritmos de productividad y tienen conocimientos de los hábitos del oficio.

Sector social: Los centros colaboradores han de ser homologados como tales por el Departamento de bienestar social y educación de adultos (actualmente hay 18⁴⁴) para el desarrollo de tareas de servicios sociales comunitarios ligados al PIRMI; o bien, por el Departamento de Trabajo, para realizar la primera parte de la orientación y el seguimiento profesional, según el perfil del demandante sea más o menos empleable. Los empleables, se derivan a las empresas de inserción bien desde asuntos sociales municipales, los responsables del programa Aprender a Aprender, o incluso son seleccionados por las propias entidades, muchas de ellas a su vez centro colaborador de trabajo, reconocidos como empresas de inserción.

Sector empresarial: La licitación para rehabilitar y mantener el patrimonio de vivienda pública y la introducción de cláusulas sociales obligatorias no supone un incremento de los costes de las obras, pero exige un pliego de cláusulas complementarias en el que se requiere un proyecto de inserción por parte de la **empresa constructora** en colaboración con una **empresa de economía social** inscrita en el registro del Departamento de Trabajo. Estas empresas de economía social son las empresas sociales de inserción, integradas en la Coordinadora Catalana de Empresas de Inserción, homologadas por el gobierno autónomo catalán.

Otras estructuras relacionadas: Las redes vinculadas a las entidades que gestionan el programa, Departamentos de Vivienda y Salud del gobierno de la Generalitat de Cataluña.

Instrumentos para la coordinación:

Nivel local: Formalmente, a través del Comité Técnico de seguimiento del PIRMI están incluidas los departamentos citados de la Generalitat, las organizaciones locales, sindicatos, empresarios, vecinos, entidades colaboradoras y los colegios profesionales (servicios sociales). Informalmente, desde el departamento de Educación de Adultos y Servicios Sociales Comunitarios se mantiene relación con los servicios sociales municipales casi diariamente.

⁴³ Concretamente la Dirección General de Servicios Comunitarios fue la promotora inicial oficial del Programa Posa’t a Punt.

⁴⁴ Los requisitos exigidos en la homologación son: experiencia de 2 años en la lucha contra la exclusión y colaboración con entidades públicas, además de estar registrada en el registro de entidades catalanas.

Nivel Provincial: Se establecen pautas de seguimiento en la Comisión Técnica.

Nivel Autonómico: Comité de Seguimiento y control, Comisiones Especializadas para el análisis de los resultados cualitativos. (ver capítulo 2). Problemas de descoordinación en el ámbito de la formación.

Nivel estatal: Relaciones políticas entre partidos nacionalista y gobierno central para conseguir una normativa favorable a la participación del sector social en la contratación pública.

Razones que han favorecido la coordinación:

- Experiencia previa en la gestión del sector de rehabilitación.
- Identificación del segmento de trabajo por parte del sector social (organizaciones sin ánimo de lucro que trabajan en el territorio con estos colectivos), demandando desde la comisión de Seguimiento del PIRMI el apoyo de las administraciones para atender a este segmento creciente de población.
- Existencia de sensibilidad social y peso político suficiente entre algunos responsables de la gestión de políticas de trabajo y bienestar social. Esta demanda fue recogida por determinados responsables del gobierno autónomo, *“personas con una reconocida sensibilidad social que, asumiendo el reto, tuvieron la valentía política de plantear este programa que pretende dar utilidad social a la rehabilitación de viviendas (públicas) sociales”*.
- Se trata de una iniciativa que tiene potencialidad y consigue conectar positivamente a la iniciativa de base (intereses de las organizaciones sociales y los grupos representados) con la iniciativa pública (intereses políticos), aunque condicionada por el sector privado de la construcción (intereses empresariales) y finalmente limitada por las disfunciones entre distintos departamentos de la propia administración pública (intereses políticos).
- El conflicto surgido por la rivalidad del mercado entre entidades de base, que ha roto la coordinación inicial, ha propiciado, en cambio, que se promueva la discusión en la Coordinadora catalana de empresas de Inserción, sobre la necesidad de un código deontológico, con los principios que han de regir desde una perspectiva ética y social. Se encuentran a la espera de que definitivamente se establezca una ley nacional sobre empresas de inserción, para su aplicación.

Razones que han dificultado la coordinación:

- Conflicto de competencia entre sector privado tradicional y sector social: La puesta en marcha del programa sufrió la resistencia del sector privado empresarial de la construcción que opera de forma especializada en el mercado público, que no quería ceder ámbitos ni mercados. Finalmente se llegó a una propuesta intermedia entre las del sector social y la de las empresas mercantiles. La empresa de gestión de la vivienda (ADIGSA), con una estructura técnica fundamentalmente de gestión económica de la vivienda, no quiere asumir el liderazgo para tratar de construir un consenso, no está interesada en *“complicaciones sociales”*, plantea un concurso público *“puro y duro”*. Esta no intervención, ha favorecido al sector tradicional empresarial que opera en el segmento, el cual ante una posible merma de sus intereses económicos, han construido un consenso para repartirse las opciones del concurso.
- Falta de definición de la articulación del aspecto social y sus requerimientos (códigos) en coordinación con el desarrollo del desempeño profesional del trabajo: Según manifiestan algunos entrevistados, *“la solución elegida adolecía de algunos problemas de*

indefinición”. El pliego de condiciones para la licitación de obras tenía problemas: no definía quién cubría el coste de la producción social (la formación para la inserción). Otro problema es que no se distingue entre empresas de inserción que pagan al usuario el salario del sector y entidades de inserción que pagan por debajo de convenio. Esto también ha implicado una carga de conflictividad que se ha trasladado hasta la esfera del Estado en la discusión del anteproyecto de ley.

- Falta de coordinación suficiente con el departamento de formación, que no permitía acceder a las entidades implicadas a la información sobre la planificación del año próximo, por problemas de rivalidad política entre los partidos de la coalición de gobierno regional. Ello impedía programar con antelación suficiente las acciones y por ello la formación de los usuarios no podía prepararse adecuadamente, al depender ésta de otro departamento de la administración autonómica.
- Otro problema implícito en el modelo inicial ha sido la potencial conflictividad que genera la no delimitación territorializada inicialmente para la intervención por la competencia entre entidades sociales en el acceso a este mercado. Inicialmente se había tomado la resolución de constituir entre varias entidades una unidad temporal de empresas para competir con el sector privado, pero sólo duró medio año, pues una de las entidades, ligadas al sector de minusválidos, se desmarcó de la estrategia acordada para favorecer sus intereses. Tras este fracaso, que resta eficacia y credibilidad a algunas entidades, se ha optado por un nuevo modelo de licitación en la rehabilitación de vivienda que nace de la alianza del sector privado y el sector social: la constitución de uniones temporales de empresas. De esta forma las empresas ordinarias, subcontratan con las empresas de inserción la formación para la inserción a lo largo del proceso de trabajo, aunque ha habido otras entidades como Can Xatarra, ha ido al 50% con la empresa ordinaria, aunque asumiendo la parte técnica y la formación.

Actores : Responsables de entidades sociales, empresarios de la construcción, técnicos y políticos de los departamentos de trabajo, bienestar, ADIGSA, los servicios sociales de los municipios, las entidades sociales de formación prelaboral.

Resultados: Durante estos últimos tres años (1997 - 1999), dentro del Programa Posa't a Punt se han realizado 66 proyectos de inserción, en ellos han trabajado un total de 745 personas, de las que 488 han realizado itinerarios individuales de inserción (249 parados de larga duración, 195 jóvenes en riesgo de exclusión y 44 perceptores de Renta Mínima). A pesar de los esfuerzos que se han hecho desde el Departamento de Trabajo, el número de usuarios procedentes de la Renta Mínima sigue siendo muy bajo. Se acusa a la falta de implicación de ADIGSA y a la rivalidad política, la falta de mejores resultados en la coordinación que habrían afectado a los usuarios del PIRMI haciendo que aumentara su incidencia cuantitativa.

El Programa ha sido capaz de establecer, no sin dificultades, una red entre las empresas constructoras y las empresas sociales de inserción. La Coordinadora Catalana de Empresas de Inserción ha jugado en ello un significativo papel. De todas maneras, se reconoce que es necesario mejorar la formación, “*adecuar la formación a las verdaderas necesidades*”, y extender el Programa a un número mayor de ayuntamientos.

*El Programa Posa't a Punt ha sido una medida innovadora y valiente*⁴⁵. Aunque el número de personas directamente empleadas no ha sido muy elevado, **se ha conseguido implantar las cláusulas sociales, lo que es de una gran importancia para el funcionamiento de los mercados tutelados** que precisa el desarrollo de las empresas sociales de inserción. Esto ha

⁴⁵ Como lo define una responsable del gobierno autónomo, reconociendo los diversos problemas e incluso las dificultades presupuestarias por las que el desarrollo del Programa ha pasado.

hecho que los ayuntamiento incluyan también estos mercados en sus obras, aunque de forma aún limitada, dependiendo de la sensibilidad social del regidor del municipio.

Su éxito ha sido, sin duda, **la modificación normativa lograda**. Por una parte, sobre la Ley de Contratos del Estado, permitiendo que las entidades sin ánimo de lucro puedan participar en los concursos de licitación de obra pública. Por otra parte, sobre la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado, estableciendo contraprestaciones fiscales por la contratación de personas en riesgo de exclusión.

Es importante señalar que el programa inicialmente establecía unas condiciones de licitación pública que favorecían a las entidades sociales. Dado el vacío legal en que se han movido las empresas de inserción social, han tenido que **ensayar diversas modalidades de formalización legal** para acceder a este mercado, como Unión Temporal de Empresas (UTE) y finalmente como Coordinadora de Empresas de Inserción, que es la forma actual.

A la contratación de obras han acudido las empresas de inserción, que posteriormente han desarrollado el trabajo de rehabilitación de las viviendas públicas en colaboración con empresas constructoras. Recientemente se ha modificado el pliego de condiciones para la licitación, de manera que ahora se invita a empresas constructoras ordinarias a concursar y pudiendo subcontratar al cupo de personas desfavorecidas que se les exige. El conflicto vivido en el seno de las empresas de Inserción está dando como resultado un nuevo código deontológico.

Esta experiencia de coordinación ha servido para cimentar y aprender sobre las potencialidades del trabajo coordinado entre diferentes agentes y en diferentes áreas: Desde la comisión de Seguimiento del PIRMI, donde participan las entidades, se hacen propuestas, que se han aplicado para conseguir mayor espacio de inserción en los itinerarios de los usuarios del PIRMI.

Desde la perspectiva de los responsables del gobierno autónomo, el programa Posa't a Punt:

- Ha sido un modelo positivo e innovador.
- Ha introducido cambios normativos significativos.
- Ha tenido un impacto cuantitativo limitado, en personas y territorios.
- Es necesario adecuar mejor la formación a las necesidades de las empresas.
- El programa debería extenderse a un número mayor de municipios.

Desde la perspectiva de las organizaciones sociales:

- El programa nace porque hay una demanda de las organizaciones de base.
- Dar utilidad social a la rehabilitación de viviendas es un acto de valentía política.
- Ha faltado definición en aspectos importantes del diseño del programa.
- La formación debería replantearse, debería ser algo más que simples cursos.
- Una territorialización de las acciones evitaría la competencia entre entidades y permitiría programar adecuadamente la formación de los usuarios.
- Debería haber una mayor continuidad en las acciones del programa, más allá de una simple sucesión de proyectos de obra.

La actividad y los efectos del programa **Posa't a Punt tienen una clara dimensión territorial**, afectando a los servicios públicos, los municipios, las empresas y entidades sin ánimo de lucro con base en el territorio, implicando a 16 de ellas. Dentro de las estrategias actuales del gobierno autónomo catalán, según palabras de uno de sus responsables, *“se ha decidido apostar por un modelo de desarrollo comunitario territorializado en el que la economía social actúe como eje vertebrado”*. Se intenta cubrir así *“lo que el mercado no*

hace”. Esto es, ocuparse de los excluidos y de aquellas actividades que no son rentables económicamente desde la lógica del beneficio privado. Quedan, por tanto, para el sector social los colectivos más difíciles de atender y algunas parcelas de actividades poco rentables, para el sector privado.

Subsistema de coordinación derivado de los Planes de desarrollo económico comunitario.

En este subsistema se está vinculando a nivel territorial el programa Posa't a Punt, para de ese modo soslayar los problemas derivados de la falta de articulación territorial. Paralelamente, la puesta en funcionamiento del Plan Territorial de Empleo del Vallés Occidental, ha dado posibilidad de aplicar las innovaciones sociales a un ámbito territorial supralocal (ver CIREM, 1999). La coordinadora catalana de empresas de inserción ha sido la entidad que como partner de los demás actores del territorio implicados, ha coordinado la estrategia de inserción social de los grupos desfavorecidos con los servicios sociales municipales implicados a través de espacios de mercado tutelado. Por razones metodológicas relacionadas con las dimensiones de este informe, solamente se describe la base de funcionamiento de los nuevos Planes de Desarrollo Económico Comunitario, sobre la experiencia del instrumento de coordinación que suponen los contratos de barrio en la lucha contra la exclusión desde una perspectiva integrada.

Objetivos: Desarrollar un proyecto global a través de programas de actuación en ámbitos diversos de acuerdo con el diagnóstico común, el diagnóstico comunitario: rehabilitación y mantenimiento de la vivienda pública, prevención y lucha contra las exclusiones, desarrollo económico local y de la ocupación (inserción, formación, acceso a las nuevas tecnologías), coordinación y mejora de los servicios públicos (educación, sanidad, cultura), creación de servicios de proximidad y desarrollo social y cultural. Estructurando así un conjunto de actuaciones transversales a corto y largo plazo, concertadas/partenariadas entre actores diversos en un marco de planificación estratégica, que se orientan a la valoración sostenible de los recursos comunitarios, con la voluntad explícita de reconocer los recursos humanos de la comunidad como el elemento determinante para la transformación de ésta y mejorar la calidad de vida.

- Estructuras de coordinación vertical implicadas en este subsistema:

La propuesta catalana para el Desarrollo Económico Comunitario, nacida de la experiencia de los últimos años, se estructura alrededor de algunos principios básicos organizados verticalmente según unas dimensiones que articulan los diversos niveles de intervención, barrio, distrito, ciudad, comarca, para aprovechar las sinergias que las intervenciones a cada nivel puede generar.

- **Gobierno autónomo:** Dirección General de Servicios Comunitarios y ADIGSA. Dados los crecientes problemas de exclusión y marginación que afectan a zonas predominantemente urbanas, en los últimos tres años, están desarrollando una experiencia piloto en más de 60 barrios.
- **Ayuntamientos,** en los que existen problemas de zonas de exclusión social.
- **Tejido asociativo de cada barrio:** Asociaciones de padres, asociaciones de ayuda a diferentes grupos diana, etc.
- **Federación de Asociaciones de Vecinos (FAVIBC).**
- **Sindicatos.**
- **Empresarios.**

- **Organizaciones de investigación y evaluación:** Fundaciones y Universidades.

La experiencia acumulada en los tres años de funcionamiento de este programa, confirma que el desarrollo económico comunitario se conforma hoy como la **estrategia básica de prevención y lucha contra los procesos de exclusión social y como un nuevo modelo de desarrollo sostenible y responsable del territorio**⁴⁶.

Estructuras y dimensiones de coordinación horizontal implicadas en este subsistema

Una dimensión local: revalorización de los recursos locales dentro del marco de una gestión asociada donde se comprometan los componentes principales de la colectividad (movimiento asociativo, sector privado, agentes sociales, ayuntamientos, gobierno y otras administraciones), una gestión que anime también la aportación de los recursos en función de la comunidad.

Una dimensión social y política: revitalización económica y social de un territorio (ocupación, vivienda, formación, salud, educación y servicios sociales) y apropiación por parte de la población residente de su futuro económico y social, impulsando organismos de democracia participativa.

Una dimensión económica: despliegue de actividades de producción y venta de bienes y servicios, mediante el soporte al comercio, a las industrias existentes, así como el soporte a la creación de nuevas iniciativas empresariales, poniendo el acento en el desarrollo de las iniciativas de economía social para proporcionar nuevos servicios a la comunidad.

Una dimensión comunitaria: la colectividad como punto de partida y como punto de llegada, como un espacio del “vivir juntos”, y la asociación como modelo de revitalización⁴⁷.

Instrumento de coordinación:

Para el acuerdo normativo regulador: Los **Planes de Desarrollo Económico Comunitario** son el medio a través del cual los ciudadanos y ciudadanas, las asociaciones, los agentes económicos y sociales, ayuntamientos, gobierno autonómico y otras administraciones, ponen en marcha de forma concertada políticas de desarrollo solidario y de revitalización urbana. **Conjugando cuatro dimensiones: la económica, la social, la política y la comunitaria.**

Estos Planes se reconocen en la corriente, existente en América del Norte, especialmente en Quebec, que quiere que una parte del movimiento asociativo pueda encontrar por si misma, y con el soporte institucional necesario, respuestas y alternativas al agotamiento de los sistemas de regulación social, del paro, a la participación democrática y a los procesos de desestructuración de los territorios.

Para el compromiso de las partes implicadas jurídicamente: Los Planes de Desarrollo Económico Comunitario quedan recogidos y formalizados en el **Contrato de Barrio** o **Contrato de Ciudad** (de acuerdo con el ámbito territorial de actuación), instrumento jurídico que recoge los territorios específicos de actuación, el diagnóstico común, los objetivos, los programas a desarrollar, los partners, los organismos técnicos y de participación, las fuentes de financiamiento y los criterios de evaluación.

⁴⁶VIOLANT, J.M., TURULL, J. y PUIG, M. (2000). “Europa una nueva realidad social” en La Factoría nº11. Barcelona.

⁴⁷ COMEAU, Y. y FAVREAU, L. (1998). Perspectivas internacionales en Quebec. 1ª Conferencia Internacional sobre Políticas de Desarrollo. Barcelona, 26-27 marzo de 1998.

El Contrato de Barrio o de Ciudad es un documento político y un documento jurídico. Como documento político recoge los objetivos definidos en el diagnóstico común y las actuaciones acordadas, que será el eje de trabajo de todas las entidades e instituciones participantes, para iniciar los procesos de desarrollo del territorio.

- Es la carta de referencia hacia el ciudadano y la sociedad en general.
- Es el depositario de las acciones y compromisos adquiridos en el Plan de Desarrollo Económico Comunitario y da fe pública.
- Es un referente de trabajo para los técnicos, políticos, entidades, organismos, agentes económicos y sociales y ciudadanos participantes.
- El Contrato articula de forma coherente las políticas sectoriales de todas las administraciones firmantes. Ha de garantizar la descentralización, la subsidiariedad y la transversalidad de las políticas sectoriales en los territorios de actuación.
- El Contrato es también una herramienta de evaluación y control democrático

Como documento jurídico los Contratos de Barrio o de Ciudad son los marcos jurídicos donde quedan determinadas las políticas sociales, económicas y urbanas a desarrollar para la transformación del territorio objeto de actuación.

- El Contrato, en tanto que documento jurídico de carácter contractual, obliga a todas las partes al cumplimiento de los acuerdos firmados.
- El Contrato es un documento administrativo con valor social.
- El Contrato de Barrio o de Ciudad es el instrumento básico del proyecto común de revitalización y de participación democrática de un territorio determinado.

- Ambitos de la coordinación:

Diagnóstico común: Para iniciar un proceso de Desarrollo Económico Comunitario es necesario compartir y conocer por todos los actores las problemáticas económicas, sociales y urbanas del territorio objeto de actuación. El análisis de los puntos fuertes y los puntos débiles en un marco de planificación estratégica, para garantizar, previo consenso, la implementación de proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas, incorporándolos activa y participativamente en el proceso de decisión y ejecución del Plan.

El proceso de elaboración del diagnóstico ha de ser entendido también como un proceso básico, indispensable para el aprendizaje de la cooperación, la concertación y el ejercicio del partenariado. Ya sea con posibles colaboradores externos o entre los propios miembros promotores: vecinos, asociaciones, entidades, ayuntamientos, gobierno, etc. “la elaboración del diagnóstico es un medio para iniciar una cooperación entre actores y construir un partenariado real⁴⁸”. En este sentido, el proyecto resultante del diagnóstico también ha de ser marco de confluencia para el conjunto de las políticas públicas a nivel del gobierno y de los ayuntamientos.

En definitiva, el diagnóstico común, ha de ser un proyecto colectivo a largo plazo, compartido por todos los partners y ha de posibilitar la movilización de los ciudadanos y ciudadanas, así como de los recursos necesarios para su realización, pero es formalizado por expertos que dotan de legitimidad las posibilidades formales de consenso.

Participación: El grupo promotor de un Plan de Desarrollo Económico Comunitario ha de incorporar el número máximo de representantes de la comunidad, mediante una estrategia de

⁴⁸ TREMBLAY, D.G. y FONTAINE, J.M. “Le développement économique local”. Université de Québec. Télé-Université.

partenariado. Tiene como primer objetivo analizar la situación socioeconómica, estableciendo un diagnóstico abierto sobre la base de una metodología de investigación-acción. El problema, como ha señalado algún entrevistado, es **la burocratización de la participación**, que convierte los foros establecidos formalmente a veces en un ámbito de legitimación de los que tienen las facultades de imponer los consensos.

Equipo técnico: Establecido el diagnóstico inicial, el grupo promotor elabora una propuesta de desarrollo del barrio, distrito, municipio, etc. a largo plazo. Esta visión ha de incorporar los elementos económicos, políticos, sociales, culturales e institucionales. Una vez definida esta perspectiva colectiva de desarrollo a largo plazo, que concreta el objetivo global del Plan, es necesario establecer los ejes estratégicos para llevar a término el objetivo global de transformación, los programas de actuación, los resultados esperados, los procedimientos, los actores que habrían de estar implicados en el proceso, los recursos técnicos y económicos necesarios y los mecanismos de evaluación de los resultados. **Se plantea que el sector de la economía social actúe como vertebrador del desarrollo comunitario**, *“la economía social debe asumir lo que el mercado no hace”*.

Estructuras de inserción sociolaboral: Como resultado de la coordinación para la lucha contra la exclusión social, a los usuarios de un determinado territorio se les plantea diferentes estructuras vinculadas en torno al desarrollo de un itinerario personal de integración sociolaboral con las siguientes etapas:

Orientación y motivación: con la colaboración de las entidades colaboradoras, se ofrecen servicios de orientación laboral, para poder construir proyectos personales y profesionales, así como la mejora de las habilidades, capacidades, motivación y autoestima.

Formación: con los recursos de formación ocupacional y de apoyo a la inserción del Departamento de Trabajo, se desarrollan itinerarios formativos que permitan cualificar a los usuarios de acuerdo con las necesidades de las empresas.

Integración social y profesional: las empresas de economía social y las empresas de inserción posibilitan el desarrollo de proyectos empresariales que combinan la formación y el apoyo social con la experienciación práctica, permitiendo así a estos colectivos la integración activa en la comunidad. Con los mercados tutelados se reconvierten parte de las inversiones en recursos generadores de trabajo para estos colectivos.

Inserción: se desarrollan una serie de experiencias piloto dentro de la economía social, por parte de entidades que han demostrado una línea de compromiso práctico en el campo de la inserción. Para conseguir el éxito del proyecto es imprescindible la colaboración y participación del tejido asociativo de los barrios. Al mismo tiempo, para que el individuo se sienta integrado en la sociedad es fundamental implicar a la sociedad en este proceso de integración de las personas en riesgo de exclusión. Es por ello que el programa propone la realización de tareas que contribuyen a mejorar diferentes aspectos del barrio.

Resultados:

De forma muy sintética, según la descripción de un responsable del gobierno autónomo, el Contrato de Barrio consiste en: *“La Generalitat, el Ayuntamiento y las distintas organizaciones del territorio consensúan un diagnóstico local, las prioridades de intervención, los programas e inversiones y los colectivos a los que van dirigidos, y para ello constituyen una entidad jurídica común mediante la firma del Contrato de Barrio”*.

Por otra parte, dentro del marco más general, el desarrollo económico comunitario tiene un significado social nuevo porque pone el énfasis en la conexión necesaria entre las condiciones de trabajo, de empleo y la gestión del territorio. Históricamente, el desarrollo comunitario se ha ocupado exclusivamente de la dimensión social, tanto desde el punto de vista de la intervención como de los resultados. El desarrollo local, económico comunitario es una estrategia global, que en el ámbito de la organización incorpora la planificación estratégica, integrando objetivos sociales y económicos. El problema es el que ya se apuntaba en el capítulo 3, que los excluidos pocas veces tienen realmente la posibilidad de participar, debido al tipo de implementación de metodologías analíticas, fundamentadas en una visión desde los intereses técnicos o políticos y financieros de ahorro. Hay pocos mecanismos de participación estructural de los usuarios en las propias prácticas de desarrollo comunitario, podría considerarse como el modelo de desarrollo corporativista, tradicionalmente económico, es decir circunscrito a las esferas del mercado, ahora abierto a la sensibilidad de las organizaciones sociales. Siempre cabe la duda, como ya señalara O'Connors si no se trata de abrir un nuevo segmento de mercado "protegido" en tiempos de turbulencia en la empresa privada, para emplear con una lógica diferente, más o menos interesada, según los intereses, pero con pocos resultados en términos de que se consiga la autonomía de los implicados.

La concentración geográfica de la población en los barrios, distritos o municipios de unas determinadas características, ofrece un espacio específico para la identidad y una proximidad favorable para todo tipo de actuaciones. La presencia de organizaciones y redes sociales diversas es el punto de partida para aprovechar las potencialidades presentes en los territorios (individuales, asociativas, solidarias, económicas), y transformarlas en oportunidades de desarrollo. Per aunque esta idea de partida parece favorable, habría que conseguir definir y evaluar en qué consiste el desarrollo de los excluidos que se han visto afectados por esos contratos, cuál es el peso de la intervención en la dimensión personal y social y no sólo estadística o territorial. Pues a veces con este tipo de intervenciones se producen movimientos especulativos que lleva a expulsar a la población más desfavorecidas y cuando se hacen estimaciones estadísticas territorializadas, da la impresión errónea que han mejorado las condiciones de vida del barrio, lo que puede ser cierto, pero para las personas que tienen que buscar otros espacios. En este sentido, una de las responsables de la política municipal aludía a que el problema de uno de los barrios más duros de Barcelona (la Mina), donde con mucha intervención y negociación se han ido obteniendo algunos resultados de integración, sobre todo de la población gitana, al cabo de 3 ó 4 años, se acabaría finalmente gracias a la gran intervención urbanística que se iba a realizar. Es decir, la "limpieza" de la marginación; así es el problema el que se desplaza hacia otro lugar, quizás con condiciones aún más duras.

Es de subrayar que una de las aportaciones más interesantes del Desarrollo Económico Comunitario es que **avanza en la idea de la corresponsabilidad y la implicación colectiva para dar respuestas a los problemas sociales**, impulsa el desarrollo del tercer sector como pieza básica para crear nuevos servicios, pero esto no garantiza la calidad de los mismos, aunque sea más barato para las administraciones. Pero al menos, se configura, así lo ponen de manifiesto las diversas experiencias que se están desarrollando en Cataluña, como una propuesta participativa, partenarial, para el necesario desarrollo sostenible y responsable de barrios y ciudades, que sirve de socialización colectiva. Con el riesgo de vaciar de contenido el sentido del partenariado como espacio de participación real, si no se consigue soslayar los intereses de los grupos fuertes y utilizar metodologías estructurales, que vayan más allá del ámbito de los manifiesto, **contando con la autocritica y el socioanálisis o análisis institucional que permita descubrir y eliminar los mecanismos de la censura social**, sólo entonces la participación puede servir para dar autonomía a los sujetos excluidos, ya que esto es precisamente lo que haría que dejaran de serlo.

El objetivo marcado por el gobierno autónomo catalán para 1999 era el de extender los Planes de Desarrollo Económico Comunitario. El resultado es que se ha pasado de los 41 barrios de 1998 a los 66 barrios del año 1999.

Impacto sobre los receptores de Rentas Mínimas.

Durante estos últimos tres años, dentro del Programa Posa't a Punt se han realizado 66 proyectos de inserción (54 proyectos de rehabilitación de edificios y 12 proyectos de mantenimiento). En estos proyectos han trabajado un total de 745 personas, de las cuales 488 han realizado itinerarios individualizados de inserción. De ellas, 249 eran parados de larga duración, 195 jóvenes en riesgo de exclusión y 44 perceptores de la Renta Mínima.

El impacto cuantitativo es pequeño, un total de 44 perceptores de Renta Mínima en tres años. Sin embargo, resulta valiosamente destacable la participación conjunta de estas personas con otros colectivos en una acción laboral "normalizada" y la relativamente alta integración laboral conseguida después.

Aproximadamente las dos terceras partes del total de los participantes en el Programa han conseguido seguir trabajando posteriormente en el sector de la construcción. Es necesario matizar este buen resultado, ya que actualmente existe una alta demanda de trabajadores en este sector en Cataluña. Sin embargo, queda en evidencia que colectivos como estos, que normalmente tienen especiales dificultades para el empleo, con la adecuada formación y experienciación pueden ser aceptados y contratados por los empleadores, aunque con contratos temporales.

Los propios usuarios no son, casi nunca, conscientes del programa o medida en que participan, "*estamos aquí...*", ni verdaderamente se entienden los contenidos u objetivos técnicos. Les resulta difícil distinguir e identificar a las distintas instituciones y acciones, sólo saben si tienen trabajo o no y en qué condiciones.

Sólo cuando la necesidad aprieta, se busca: "*¿te tienes que espabilar cuando te quedas sin trabajo*". "*Se me acabó el paro (el subsidio de desempleo) ..., yo no sabía que existía (la renta mínima), para nada! Yo jamás me había visto en esa situación..., trabajas y trabajas y no te enteras. Fui a la asistente social...*". El **boca a boca es la más frecuente fuente de información**: "*me recomendaron que pidiera el PIRMI, que fuera primero a la asistente social*".

La mayoría de los usuarios se limita a manifestar que quiere un trabajo y que necesita unos ingresos para vivir. Si consiguen un contrato, aunque sea sólo por unos meses, el problema queda momentáneamente pospuesto: "*me han hecho un contrato por un año; ya no me preocupó ahora...*", especialmente en el caso de las mujeres cuando no hay detrás cargas familiares acuciantes.

Cuando los perceptores de la renta mínima participan de alguna actividad laboral o de formación/experienciación, muestran su satisfacción por poder desarrollar una actividad laboral y por conseguir unos ingresos, pero normalmente lo ven como una situación coyuntural y de dudoso futuro. Predomina una actitud resignada y fatalista: "*me da igual, ni me molesta quedarme, ni me molesta irme*", a la espera de lo que "*les quieran dar*" (las autoridades u organizaciones, generalmente identificadas de forma muy vaga). "*Dios proveerá!... porque no te puedes amargar la existencia...*". Se vislumbra que siempre queda, al final, la posibilidad de desarrollar alguna actividad laboral esporádica o sumergida.

El proceso de **la solicitud de la renta mínima es percibido como una prueba de obstáculos**: "*hay que pasar entrevistas, charlas,... cuando rellenas los papeles pones lo que quieres hacer*". "*Tuve que demostrar que no tenía beneficios (ingresos)*". La dificultad no

siempre es la misma: “A mi, la asistente (social) me lo arregló todo!... Unas asistentes te piden más que otras”.

Respecto al impacto real sobre los usuarios de rentas mínimas de los Contratos de Barrio, como instrumento de coordinación, no se cuenta con una evaluación precisa. Pero los informantes entrevistados mantienen que es muy difícil valorar el peso de una medida concreta, porque en estos barrios normalmente se lleva interviniendo desde diferentes dispositivos desde hace tiempo y son muchas medidas y factores que intervienen en el territorio. Sin embargo, desde lo que se puede decir a partir de esta investigación⁴⁹, parece que, como estrategia de integración y coordinación más o menos formal, supone una interesante innovación que replantea los objetivos formales del desarrollo hasta ahora casi siempre centrado sólo en la visión economicista, es decir, financiera y mercantil, para entrar en espacios que contemplan las condiciones de vida de la población desfavorecida, aunque “sujetada” por el control financiero. La pluralidad de visiones, que no es una novedad en temas de desarrollo, alcanza sin embargo una traducción de códigos desde los espacios del nuevo discurso sobre la solidaridad y el modelo de Estado Social, lo que siempre que no se vacíe de contenidos, resulta ser un paso interesante.

Conclusiones.

Logros:

- Aprendizaje en la coordinación de intereses: Paradójicamente aunque se parte de una demanda de las entidades de base para la inserción, la falta de reconocimiento legal de estas empresas y la descoordinación de los intereses políticos, hacen que el programa Posa’t a Punt termine reforzando el protagonismo del sector mercantil más fuerte y favoreciendo estrategias de concertación entre el sector mercantil y el social. Con ello se aumenta un poco el espacio para la inserción consiguiendo mantener el mismo coste en la licitación de obras, pero no se abren espacios para la autonomía de las personas excluidas de manera relativamente estable
- Hay una pluralidad de actores que encuentran un espacio para la negociación y la construcción de consensos: la administración pública, las entidades sin ánimo de lucro, el sector empresarial de la construcción y los agentes sociales. De aquí se deriva un aprendizaje y socialización en la ecorresponsabilidad institucional y ética.
- Las entidades sin ánimo de lucro, bajo el marco de la Coordinadora de Empresas de Inserción, adquieren reconocimiento y protagonismo en la gestión del programa, consolidándose este nuevo segmento de la economía social que como grupo de presión, en colaboración con el gobierno autónomo, genera sinergias que afectan al resto del Estado: a nivel del gobierno central, en las redes de lucha contra la pobreza y la exclusión, en las redes de empresas de inserción estatales y autonómicas o en las entidades financieras, postulando estrategias de banca ética y solidaria.
- Se han establecido importantes modificaciones normativas, de ámbito autonómico, que posibilitan la introducción de cláusulas sociales en los pliegos de contratación pública, como primer paso para la creación de mercados tutelados, que son una avanzadilla a nivel del Estado.
- Los proyectos de obra dentro del programa Posa’t a Punt tienen que incluir la contratación de un determinado porcentaje de personas desfavorecidas así como los correspondientes itinerarios individuales de inserción, lo que garantiza un mínimo de

⁴⁹ Para poder evaluar adecuada y realmente los procesos de coordinación y su enorme variedad en este modelo integrado, se necesitaría bastante más investigación de la que es posible desde este estudio, con sus límites de tiempo y recursos.

inserción aunque sea temporal a los ciudadanos empleables que cobran rentas mínimas.

- Los Contratos de Barrio suponen una estrategia de pactos locales que permiten la participación formal de los distintos agentes locales en el diagnóstico, priorizando a través de un instrumento de coordinación común la gestión de acciones de lucha contra la exclusión.
- Se han desarrollado sinergias que han favorecido la participación y coordinación en otros programas de intervención territorial, como El Pacto Territorial por el empleo del Vallés Occidental, aprendiendo a superar el localismo municipalista.

Problemas:

- El PIRMI ha tenido un mayor acento en el ámbito de la empleabilidad que en otros espacios de protección coordinada como vivienda o salud.
- El Programa Posa't a Punt ha beneficiado a un número reducido de perceptores de Renta Mínima, cualitativamente los más empleables y ha alcanzado a pocos municipios.
- La formación debería adecuarse mejor a las necesidades del sector.
- Se siguen dando problemas políticos de rivalidad entre partidos y facciones de partidos en el poder, que dificultan las tareas de coordinación, al no existir mecanismos de transparencia que hagan que los responsables políticos tengan que dar explicaciones a los ciudadanos de esta falta de coordinación: todos los sectores que participan de las comisiones son “*dependientes*” en cierto modo, laboral, económica o políticamente, “*de los que mandan*”, con lo que la participación en cierto modo tiene bastante carga retórica.
- El programa debería tener una mayor continuidad y evitar las interrupciones que supone la finalización de cada acción.
- Hay riesgos de que se burocratice la participación de los actores.
- El presupuesto destinado a este programa ha sido escaso y no ha considerado suficientemente los costes de la inserción.
- Ha habido falta de cohesión entre empresas de inserción y entidades sociales.

3. MODELO DE COORDINACIÓN GLOBALIZADO A NIVEL REGIONAL COMO CATALIZADOR DE LAS ESTRATEGIAS (de abajo a arriba y de arriba a abajo): EL PLAN DE LUCHA CONTRA EXCLUSIÓN SOCIAL EN NAVARRA.

Presentación del caso.

Lidera: Instituto Navarro de Bienestar Social
C/ González de Tablas s/n
Pamplona
Teléfono +34 948426993
Fax +34 948
Persona de contacto: Juan Miguel Izquieta

Contexto: Ebullición social, escasez de demandas y autonomía en la gestión financiera.

La Comunidad Foral de Navarra es un territorio pequeño, con una población reducida, todo ello en comparación con otras Comunidades Autónomas españolas. Existe aquí una larga tradición en servicios y prestaciones sociales. A ello se añade que Navarra cuenta con un sistema fiscal y presupuestario propio (Fueros Especiales) que le dota de una gran autonomía y suficiencia económica.

En lo que hace referencia a la exclusión social y los parámetros generales que la pueden generar, Navarra presenta una serie de características particulares: Una tasa de desempleo en Navarra muy inferior a la del conjunto de España (por debajo de la media europea), un nivel de renta que se sitúa prácticamente en la media europea, claramente por encima de la mayoría de las Comunidades Autónomas españolas, los niveles de pobreza y desigualdad son inferiores a los del resto de España, los mecanismos de solidaridad familiar funcionan, al igual que en otras regiones españolas, distribuyendo y compensando las situaciones personales dentro del grupo familiar y el desarrollo de la protección social es, cuanto menos, similar al del resto del Estado Español. La capacidad presupuestaria de la Comunidad Foral de Navarra le permite normalmente mantener y suplementar la asistencia y las prestaciones sociales.

En conjunto, estos factores hacen que la exclusión social en Navarra sea un fenómeno bastante reducido, pero no inexistente. En los últimos años, en gran medida debido a las buenas condiciones estructurales y asistenciales que ofrece, Navarra recibe un cierto flujo de inmigrantes, que en buena parte engrosan el colectivo de perceptores de la Renta Básica.

Existe una amplia tradición asociativa articulada de forma bastante democrática en torno a la red autonómica de Lucha contra la pobreza y la exclusión social. A ello se suma el activo papel que en el ámbito de la investigación aplicada al trabajo social en el terreno de la exclusión viene desarrollando un grupo de investigación del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra y la existencia de experiencias sociales muy singulares en el contexto de la lucha contra la exclusión, como Trapero de Emaús.

Desde comienzos de los años ochenta, la Comunidad Foral de Navarra ha venido desarrollando ya diversas medidas de apoyo a personas desfavorecidas, tanto en ayuda económica concreta (1982: Ayudas a Familias Navarras en Situación de Necesidad) como en empleo público o comunitario (1983: Proyectos de Trabajo, 1985: Campos de Trabajo)⁵⁰. A partir del año 1990, se establece el Programa de Renta Básica que presenta tres variantes: la Renta Básica, el Empleo Social Protegido y la Inserción Laboral en Empresas. La Renta Básica es una prestación económica mensual, el Empleo Social Protegido supone la contratación laboral por seis meses, prorrogables, normalmente a través de los Ayuntamientos. La Inserción Laboral en Empresas permite subvencionar la contratación en empresas privadas o públicas de personas procedentes de la Renta Básica.

Del ámbito y los objetivos de aplicación.

En Junio de 1998 el Parlamento de Navarra aprobó el Plan de Lucha Contra la Exclusión Social, con el apoyo de distintas fuerzas parlamentarias y grupos sociales. Se trata de un Plan global en su extensión e integral en su concepción. Plantea la lucha contra la exclusión no sólo en el ámbito económico y laboral, sino también en el acceso a la vivienda, a la

⁵⁰ Laparra, M. y Aguilar, M. (1998). El programa de Renta Básica y la incorporación sociolaboral. Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Salud del Gobierno de Navarra.

educación, a la salud, en el apoyo personal y acompañamiento social. Como un elemento más del plan, se regula la Renta Básica, como prestación periódica mínima, además de posibilidad de Empleo Social Protegido e Inserción Laboral en Empresas, para aquellas personas que no dispongan de recursos suficientes.

El Plan establece los siguientes objetivos generales:

1. Facilitar ayudas económicas a los hogares más desfavorecidos para posibilitarles la superación de los niveles de pobreza extrema, vinculando estas ayudas al establecimiento acordado de un programa de incorporación social.
2. Establecer mecanismos específicos de inserción laboral para las personas en situación de exclusión social.
3. Favorecer el acceso a una vivienda o alojamiento digno de los sectores más desfavorecidos.
4. Facilitar la integración educativa de los grupos en dificultad social.
5. Potenciar un uso, por parte de las personas excluidas, del conjunto de recursos del sistema sanitario, en los mismos términos que la población general.
6. Guiar y tutelar el proceso individual de incorporación social, adecuándolo a las posibilidades y necesidades de cada persona en dificultad social.
7. Corresponsabilizar a toda la sociedad en la prevención de los procesos de exclusión social y en la solución de las situaciones de marginación.

El Plan como instrumento para la coordinación desde su previsión a la evaluación y seguimiento.

Liderazgo institucional y político: Desde el Departamento de Bienestar Social se asume la iniciativa y su liderazgo político, considerando la necesaria coordinación con otros departamentos del gobierno como responsabilidad propia, “*somos quienes coordinamos*”, reuniendo a los restantes departamentos y estableciendo el reparto de responsabilidades, en cuanto a acciones y financiación.

Espacio temporal: El Plan de Lucha contra la Exclusión tiene un escenario temporal concreto (de 1998 al 2005), pero incluye en sus contenidos la previsión de servir de sólida base para posteriores y eventuales revisiones del mismo.

La participación como estrategia de acción para construir la herramienta de coordinación: Además de las ventajas derivadas de la existencia del propio Plan, que ha derivado en **herramienta de coordinación vinculante entre los actores implicados**, resulta especialmente destacable **el proceso de participación / coordinación previo que ha dado lugar**, a plantear: la necesidad del plan y demandarlo; a elaborar y consensuar el propio plan y a aplicar y gestionar el plan. También es de destacar que se ha tratado de un proceso de abajo a arriba, iniciado por grupos de base, creando una demanda y una acción social que fue luego recogida por los responsables políticos y los agentes sociales. En algunas de estas organizaciones de base se dan formas de participación de los usuarios en la pautas de trabajo, pero no hay, salvo en las propias entidades foros para la participación de los usuarios, salvo en determinados programas en los que participan limitadamente asociaciones gitanas o algunas de mujeres.

Según fuente de un responsable político, el proceso seguido para la construcción del consenso, que ilustra el grado de participación y coordinación logrado, ha sido el siguiente: “1. *Permitimos que la Universidad planteara la filosofía general.* 2. *Los técnicos del gobierno navarro estudiaron los recursos disponibles y necesarios.* 3. *Se miden, acuerdan y establecen los objetivos.* 4. *Se diseña el Plan.* 5. *Se consensúan las propuestas con los agentes sociales,*

mediante intercambio de informaciones y reuniones para decidir temas. 6. Se consensúa entre todas las partes un borrador del plan, incluyendo un acuerdo previo presupuestario para la financiación del plan. 7. El documento pasa al Parlamento para ser conocido y debatido por los partidos políticos”.

El documento borrador del Plan recoge una serie de medidas que previamente han sido debatidas, negociadas y finalmente consensuadas entre las entidades sociales y la administración foral. A modo de ejemplo, el importe de la Renta Básica, ha sido uno de los temas polémicos que pueden ilustrar el proceso de construcción del consenso. Desde el gobierno autonómico se planteaba que la Renta Básica debería ser sólo un porcentaje, en torno al 50-60%, del Salario Mínimo Interprofesional (SMI). El argumento era que esta prestación debía ser baja para no fuera a disuadir de la búsqueda de trabajo. Desde las organizaciones sociales se exigía el 100% del SMI, ya que se consideraba que el Salario Básico debía servir para cubrir verdaderamente las necesidades económicas del perceptor y que para eso estaba establecido el SMI como un importe mínimo digno. La solución finalmente aceptada por todos se situó en un punto intermedio: el 75% del SMI.

Estructuras relacionadas a través del Plan vertical y horizontalmente

Nivel local

El sector social: Una serie de colectivos y entidades sociales implicados en Navarra, en distinta forma, en la lucha contra la exclusión social, comenzaron, en la primera mitad de los años noventa, actuando como foro de debates y movilizaciones a generar un estado de opinión respecto a la exclusión social y la necesidad de actuar al respecto. Estos grupos no gubernamentales, juntos con los sindicatos, están integrados en la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, que también se sigue manteniendo en otras regiones y a nivel del Estado. Además algunas de estas asociaciones tienen dispositivos propios de cómo centros ocupacionales (9 entidades) y empresas de inserción o de economía solidaria (3 entidades).

Red territorial de servicios sociales comunitarios: están reestructurándose en estos momentos. Tienen una dimensión comarcal salvo en el caso de la capital que están organizados por áreas de barrios.

Ayuntamiento de Pamplona: Programa de incorporación sociolaboral derivado de una Iniciativa Integra, con equipo de inserción sociolaboral, dirigido a excluidos a través de itinerarios individuales. Programa Youthstart para incorporación sociolaboral de jóvenes de fracaso escolar. Programa con itinerarios de incorporación social dirigidos a mujeres con situaciones muy carenciales y de alto riesgo. Programas de atención a mujeres (se dan en la mayoría de los ayuntamientos). Programas de atención dirigidos a minorías étnicas, fundamentalmente gitanos. Servicios sociales comunitarios.

Nivel autonómico:

Universidad Pública de Navarra: En el caso de Navarra, la Red de Lucha contra la Pobreza tuvo un papel muy activo, especialmente por la aportación del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra. Durante los años 1996 - 1998, el Grupo de Investigación sobre Exclusión Social de este departamento universitario, desarrollaron diversos estudios sobre la exclusión social en Navarra y redactaron el borrador de lo que sería la Ley de Lucha contra la Exclusión en Navarra.

Departamento de Bienestar Social: Lleva a cabo el liderazgo institucional en la negociación con el resto de los departamentos. Apoya económica y técnicamente las empresas de inserción y los Centros ocupacionales y Empresas Tuteladas. Coordina la red de servicios sociales

comunitarios desde donde se establece la condición de excluido y se hace la aprobación de la prestación que el Instituto Navarro de Bienestar Social se ocupa de pagar.

Dirección General de Trabajo e Instituto Navarro de Empleo: Se ocupan de la formación ocupacional, de los programas de incorporación sociolaboral de inmigrantes la viabilidad de las estrategias de inserción y del desarrollo y apoyo a la red de Empresas Tuteladas, subvenciona a las entidades que colaboran en el Empleo Social Protegido y las Empresas de Inserción Social.

Departamento de Salud: Acceso a la asistencia sanitaria y promoción de la salud en temas de SIDA, emigrantes, prostitución, salud mental. Atención a drogodependientes en colaboración con ONG.

Departamento de educación: Programas educativos especializados de adulto, garantía social, curriculum adaptado. Programas de apoyo educativo y compensatorios. Becas y ayudas de estudio y comedor.

Departamento de medio ambiente, ordenación del territorio y vivienda: Viviendas de protección oficial, alquiler de viviendas de protección oficial, programas de integración social y viviendas usadas rehabilitadas para compras realizados mediante estrategias de inserción laboral.

Nivel estatal:

Instituto Nacional de la Seguridad Social: complementos por mínimos de pensiones de la Seguridad Social y prestación por hijo a cargo.

Instituto Nacional de Empleo: Financia las prestaciones no contributivas por desempleo, Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo.

Factores que han favorecido la coordinación:

Para que el desarrollo del Plan haya sido posible **han confluído una serie de factores complementarios.**

- Elaboración de una Carta Social que recogía todo un planteamiento programático de derechos sociales y estrategias de lucha contra la exclusión social como consecuencia de la acción social de los grupos de base ha generado una “*demanda popular*” de soluciones para atender a los colectivos más desfavorecidos concreta. Esta demanda de abajo a arriba transmite realmente las necesidades de las personas desfavorecidas, ya que las organizaciones promotoras, en su mayoría, ayudan y trabajan directamente a estas personas. Las actividades de sensibilización y difusión a través de actos públicos, con el decisivo aval científico de la Universidad Pública de Navarra⁵¹, han permitido crear el clima adecuado para que los responsables políticos y los agentes sociales recojan el reto y asuman el tema como propio.
- El apoyo de la Universidad para legitimar el proceso de análisis y la traducción de códigos entre los diferentes sectores implicados que ha favorecido la construcción de consensos y el seguimiento de los acuerdos establecidos.
- Los responsables políticos en ese momento en el gobierno navarro, del partido UPN (Unión del Pueblo Navarro, versión nacionalista del partido actualmente en el gobierno central), se ha encontrado con un trabajo previo, respecto a la lucha contra la exclusión

⁵¹ El Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra era un miembro más de la Red de Lucha contra la Pobreza en Navarra.

social, ya iniciado por su antecesor en el gobierno, el partido socialista. El Consejero de Bienestar Social, responsable del Plan, que *“tiene un importante peso político dentro del gobierno foral de entonces”*, por haber sido ya consejero en un gobierno anterior, ha apostado por impulsar medidas de lucha contra la exclusión, atrayendo a otros departamentos hacia una propuesta interdepartamental, liderada en todo momento por Bienestar Social. Según las declaraciones de un responsable político foral, *“se decidió primar a la Universidad frente a cualquier consultora privada a la hora de encargar este trabajo”*, esto muestra una habilidad política para canalizar la legitimidad social y la construcción del consenso, a resguardo de posibles acusaciones de clientelismo.

- Elaboración de un análisis previo de la exclusión en Navarra, de dos años de duración, por parte del grupo de investigadores y profesores universitarios, por encargo del gobierno navarro. Este trabajo ha permitido conocer e inventariar todas las ayudas existentes para los distintos tipos de exclusión, valorar la asistencia dada a personas desfavorecidas por los distintos departamentos públicos y organizaciones no gubernamentales. Estimando en 14.000 familias, más del 10% de la población total navarra, incluidas en el problema de la exclusión. Realización de una encuesta exhaustiva a 2.000 familias, con lo que se ha logrado un retrato detallado de una gran parte de las familias excluidas o en riesgo de serlo en Navarra.
- Creación de un equipo mixto del Gobierno y de la Universidad Pública navarros, para elaborar el anteproyecto que se ha tomado como punto de partida para la discusión política y de creación de compromisos en los diferentes departamentos del Gobierno potencialmente implicados, partiendo de la investigación realizada.
- Debate y consenso político en el Parlamento Navarro, contando con el apoyo de los agentes sociales y de las organizaciones sociales y ciudadanas: el Plan es oficialmente presentado y publicitado como un ejemplo de participación y consenso social y alcanza rango de ley, lo que hace que sus propuestas adquieran carácter vinculante de las que se derivan derechos y obligaciones para las partes afectadas.

Líneas transversales que generan la coordinación horizontal:

Los contenidos del Plan. El texto del Plan de Lucha contra la Exclusión en Navarra consta de una serie de capítulos en los que se van consolidando la gestación de las líneas de acción. Se parte de legitimar el Plan a través de valorar los rasgos de la población excluida y la evolución e impacto social de los programas aplicados por la acción social pública y privada en el sector de la exclusión social.

A partir de aquí, se hacen establece el marco de fundamentación para proponer unos objetivos que mejoren la inserción sociolaboral relacionando de forma concreta, diagnóstico de la situación con las propuestas de medidas concretas a desarrollar. Para entrar seguidamente en los aspectos sectoriales de los modelos de integración de los diferentes programas existentes en Navarra y la articulación de la Administración y la iniciativa social en torno a ellos.

Se establecen las fases de implantación y seguimiento, con una calendarización de cada una de las medidas y acciones previstas y se prevé el desarrollo de los mecanismos y órganos de seguimiento. Para finalizar con una valoración económica global del Plan y una previsión financiera detalladas según objetivos y medidas calendarizadas con las asignaciones presupuestarias.

Resultados del proceso de la coordinación: Las propuestas y ejecución del Plan.

Teniendo en cuenta la reciente aprobación parlamentaria, febrero de 1999, del Plan de Lucha contra la Exclusión, resulta difícil establecer ya conclusiones respecto a su ejecución. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el Programa de Renta Básica (con sus tres ramas: la Renta Básica, el Empleo Social y la Inserción Laboral en Empresas) ya funcionaba desde 1990 y que el Plan es una revisión y mejora de lo anterior, por lo que, en realidad, no se parte de cero. Algunas medidas nuevas, incluso, empezaron a ponerse en marcha antes de aprobación. Otros aspectos han sido aprobados y puestos en marcha con gran rapidez.

Las principales novedades que introduce la Ley respecto a lo anteriormente establecido y sus consecuencias inmediatas son las siguientes:

- Modifica la regulación normativa de la incorporación en el programa de Renta Básica. La nueva Ley aprobada establece la Renta Básica como un derecho subjetivo. Por otra parte, un nuevo decreto introduce una nueva regulación con mayor capacidad de cobertura y de adecuación a las necesidades de los más excluidos.
- Las medidas de incorporación sociolaboral para los perceptores de la Renta Básica deben ser entendidas como una prestación que se ofrece a las personas en dificultad que lo necesitan, no como una contraprestación. Por consiguiente, se debe establecer y formalizar un compromiso cuyo contenido sea pactado y obligue a ambas partes. La posibilidad de suspender la percepción deberá limitarse a incumplimientos muy graves, sopesando adecuadamente las consecuencias.
- Estas medidas de incorporación sociolaboral deben ir dirigidas a todas las personas que lo necesiten, sean o no receptoras de la Renta Básica. En cualquier caso, se recomienda huir de la obsesión por el empleo. Es preciso contar con un amplio abanico de posibilidades en función de las características de la persona y del momento en que se encuentra.
- Mejora el acceso de las personas excluidas a la formación ocupacional. Dado el muy bajo nivel formativo de estas personas y sus características particulares, se trata de que la formación se adapte a sus condiciones personales y, en lo posible, se vincule a la práctica laboral.
- Descentraliza los servicios, mediante la creación Equipos de Inserción. Está prevista una red formada por 7 equipos ubicados territorialmente y bajo la supervisión de un coordinador que sirva de enlace con el Instituto Navarro de Bienestar Social. Por el momento sólo existe, a modo de experiencia piloto, un equipo en el Ayuntamiento de Pamplona. En él se realiza inserción social e inserción sociolaboral, atendiendo coordinadamente a las 11 “Unidades de Barrio” en que se ha dividido el municipio. La atención se ha individualizado más, “*llegando a todos* (los usuarios potenciales)”, según los técnicos del equipo.
- Promueve el desarrollo de estructuras de incorporación por lo económico (empresas de inserción y centros ocupacionales). Se considera muy importante **promover el desarrollo de estructuras estables de incorporación por lo económico**. Ante la falta de un marco legal de ámbito estatal que regule las empresas de inserción y los centros ocupacionales de incorporación laboral de personas con especiales dificultades, se propone que el Parlamento de Navarra establezca las figuras de las “empresas de inserción” y de “centros ocupacionales de inserción”, así como un sistema de apoyos, económicos y de otro tipo, para estas entidades. A comienzos de 1999 ya se han aprobado dos Decretos Forales en este sentido. Por el momento hay dos empresas de inserción reconocidas y se manifiesta que se espera poder aumentar pronto su número hasta alcanzar la cifra de 15. Esto no

parece fácil que pueda realizarse a corto plazo, debido a que resulta complicado poner a punto uno de estos centros y existe una cierta actitud crítica y de desconfianza por parte de algunos sectores (agentes sociales, fundamentalmente).

- Remodela el empleo social protegido y mejora la efectividad de los incentivos a la contratación para personas con especiales dificultades de acceso al empleo.
- Propone realizar un seguimiento periódico de la marcha del Plan. La Comisión de Seguimiento está liderada por el Departamento de Bienestar Social y constituida por los diferentes Departamentos de la Administración, los sindicatos y la Red de Lucha contra la Pobreza y Cáritas. Está previsto que se reúna cada seis meses. Por el momento, ha tenido lugar una primera reunión. En ella se ha establecido una relación de indicadores respecto al cumplimiento de tareas y responsabilidades que deberá ser cumplimentada por los distintos servicios.

Impacto sobre los receptores de la Renta Básica.

Durante el periodo anterior a la aprobación de la Ley de Lucha contra la Exclusión, la prioridad fue la Renta Básica, ya que el nivel de cobertura del Empleo Social Protegido quedó un tanto estancado y la Inserción Laboral en Empresas tuvo una aplicación reducida. Hay que tener en cuenta que **la Renta Básica es más fácil de gestionar y resulta considerablemente más barata que cualquier alternativa de empleo.**

El número de solicitudes y perceptores ha ido creciendo desde que comenzó el programa, hasta situarse en los últimos cuatro años en torno a los 1.600 (1.624 en 1999). Son muy escasas las solicitudes rechazadas, en el año 1999 no llegaron al 6% los expedientes negativos. En expresión de uno de los responsables de la gestión del Programa, “*aquí se le da la Renta Básica a todo el mundo y se da ilimitadamente*”, refiriéndose a que además se renueva fácilmente.

Determinar el impacto real del programa sobre los usuarios es tarea bien difícil. En el estudio previo a la Ley de Lucha contra la Exclusión en Navarra se ha intentado valorar el impacto económico del programa de Renta Básica sobre los usuarios. Por una parte, sumando las cantidades distribuidas, vía Renta Básica, Empleo Social Protegido e Inserción Laboral en Empresa, durante 7 años de funcionamiento del programa, y dividiendo el total por el número de familias beneficiadas en ese periodo, se ha obtenido una media de algo más de 700.000 pesetas por familia. Esto, de por sí, ya supone un impacto económico absoluto sobre las familias en situación de pobreza. El impacto era claramente menor en caso de recibir sólo la Renta Básica, en comparación a los casos en que eran también perceptores del Empleo Social, ya que éste supone unos ingresos bastante superiores a la Renta Básica.

Por otra parte, se ha intentado determinar hasta que punto cambiaron las condiciones de vida de estas familias al recibir esta prestación, en comparación con la situación que tendrían de no haberla recibido. Como resultado general, se ha podido constatar que el cambio experimentado, en cuando a salto cualitativo de salida de la pobreza, ha sido notablemente limitado. Teniendo en cuenta que las clasificaciones de pobreza extrema o pobreza moderada se basan en no superar unos determinados niveles de ingresos, apenas un 10% de los usuarios del programa lograron salir del nivel de pobreza inicial para pasar al grado más leve (un 9% de los inicialmente en pobreza extrema pasaron a pobreza moderada y menos del 3% de los inicialmente en pobreza moderada pasaron al nivel de no pobres).

Dado que esta clasificación de la pobreza según niveles es bastante artificioso, se ha intentado realizar una valoración más detallada de la transformación real de las condiciones de vida de estas familias, atendiendo a las distinta composición de la unidad familiar y por tanto de sus

necesidades concretas. De esta manera se ha medido en qué grado los usuarios del programa de Renta Básica habían mejorado su posición económica particular. En conjunto, según esta estimación cuantitativa, el impacto de la Renta Básica supone una reducción de la pobreza en torno al 30%, como valor medio.

Se puede concluir, por tanto, que el impacto económico del programa es considerable. Para muchas familias puede suponer su único ingreso, o al menos, el único regular. Por otra parte, su impacto es, lógicamente, limitado en cuanto a erradicar las situaciones de pobreza, habida cuenta de que el importe de la Renta Básica es inferior al Salario Mínimo Interprofesional.

Otros aspectos, más allá del ingreso económico, son bastante más difíciles de valorar de una forma rigurosa. A continuación se recogen algunos aspectos recopilados de las entrevistas a técnicos y usuarios que permiten tener una visión más amplia de otros aspectos significativos del impacto que el programa tiene sobre sus usuarios.

Dado el muy bajo nivel formativo de la gran mayoría de los usuarios del programa, las actividades educativas y formativas se constituyen en útiles vías de integración. Las acciones que se desarrollan específicamente para estos colectivos son altamente valoradas, tanto por las entidades que trabajan con estos colectivos como por las personas en situaciones de exclusión que acceden a estos cursos.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que las personas que sufren problemas de exclusión tienen muchos problemas para llevar a cabo de forma individual un curso normal. No es tanto por el acceso, que siempre se ve favorecido por las distintas entidades impartidoras, sino porque estas personas carecen, generalmente, de la socialización necesaria en cuanto habilidades sociales que requieren los cursos de formación ocupacional ordinarios: hábitos de horarios, normas, ritmos,... Es por ello que técnicos y usuarios coinciden en que tienen más éxito los cursos dedicados específicamente a estos colectivos. Mejoran su autoestima y sus posibilidades de inserción.

Todo esto viene a incidir en que la formación, para estas personas, necesita ser adaptada a sus condiciones. La oferta genérica de cursos ofrecidos por el Instituto Navarro de Empleo es de poca utilidad en este caso, ya que aquí es el alumno el que tiene que adaptarse a la oferta existente. Estos cursos suponen una oferta muy rígida y que no se adecua a las verdaderas necesidades de estos colectivos.

Por otro lado, las entidades de base que trabajan con estas personas, aun conociendo las necesidades de estos colectivos, tienen pocas posibilidades de obtener subvenciones para impartir formación porque no están homologadas oficialmente como centros de formación.

El Empleo Social Protegido es el principal dispositivo de incorporación laboral para perceptores de Renta Básica. Consiste en la contratación laboral temporal, por los Ayuntamientos o instituciones de iniciativa social, para desarrollar trabajos de interés colectivo. Este es un recurso que tiene gran aceptación entre los participantes, debido diversos motivos:

- Supone una percepción económica significativamente mayor a la Renta Básica.
- El dinero se obtiene como fruto del propio trabajo, lo que estimula los procesos de autoestima, autosuficiencia y dignificación de la persona.
- Frecuentemente es la primera contratación laboral de los participantes y su primer acceso a la protección del sistema de la Seguridad Social, generando derecho al subsidio por desempleo.

Sin embargo, la participación en el Empleo Social Protegido no conlleva una mejora de las posibilidades de acceso al empleo en general. Esto es percibido por las propias personas participantes que ven este Empleo Social como una situación coyuntural económicamente beneficiosa, pero no como un paso hacia un empleo normalizado. De hecho, en la mayoría de los casos, se trata de un trabajo no cualificante y que no acerca al mercado de trabajo real.

Los redactores del Plan de Lucha contra la Exclusión se han mostrado especialmente críticos con la forma en que la referida medida había venido funcionando. Entendían que sólo debería utilizarse en los casos y momentos en que pudiera ser realmente útil para mejorar la cualificación y las probabilidades de empleo de la persona participante. Como medida para aumentar los ingresos de las familias, según los evaluadores, resulta muy caro y como medida de control del comportamiento de las personas o del fraude, un despilfarro.

La Inserción Laboral en Empresas es una medida orientada a incentivar la inserción por tres vías. La primera es la contratación de personas en dificultad por empresas privadas y, a veces, en públicas. Permite subvencionar la contratación de personas procedentes de la Renta Básica. Ha sido una medida relativamente poco usada, debido a problemas en el diseño de la medida. La segunda vía es la ayuda al autoempleo. También ha sido poco usada, especialmente por que el autoempleo es raramente una posibilidad adecuada para este tipo de personas. En tercer lugar la promoción de empresas sociales de inserción. Dado el vacío normativo existente respecto a estas empresa, es una fórmula que apenas se está comenzando a aplicar. Con la nueva Ley se pretende potenciar el desarrollo de estas Empresas Sociales de Inserción, pero actualmente sólo hay dos entidades reconocidas como tales, aunque existen más que funcionan siguiendo el mismo esquema, aunque sin subvenciones (ver capítulo 2). Se espera poder aumentar su número próximamente.

En conjunto y por el momento, el impacto de estas medidas de Inserción Laboral en Empresas ha sido, por tanto, pequeño y limitado, afectando sólo a un reducido grupo de usuarios.

Al margen de las ayudas oficiales actúan algunas otras organizaciones, como es el caso de Traperos de Emaus de Navarra, que funcionan dentro del ámbito que se denomina de la “economía solidaria”. Esta organización, articulada en una red internacional, aunque con formas de funcionar heterogéneas a pesar de obedecer a los mismos principios, ofrece un modelo de actuación que se adapta muy bien a colectivos desfavorecidos que debido a su nivel de deterioro requieren de unos procesos más prolongados y finalistas.

Ya antes incluso de la aprobación de la Ley de Lucha contra la Exclusión, en 1998 se ha puesto en marcha un nuevo programa de Viviendas de Integración Social, que permite la subsidiación (50% del importe a fondo perdido y 50% financiado a 20 años) de la compra de vivienda usada dirigida a sectores de bajos ingresos, tanto en régimen de compra como de alquiler, a través de entidades sociales que trabajan con sectores de la población más excluida. Este programa ha tenido una aceptación muy positiva por parte de los usuarios de la Renta Básica, ya que existe escasez de vivienda de segunda mano.

Una experiencia anterior, realizada en el municipio de Tudela con gitanos, que pretendía la reparación de viviendas por parte de las personas que luego serían sus ocupantes, resultó un fracaso debido a las diferencias culturales y hábitos de vida y trabajo de estos colectivos.

Conclusiones.

El caso de Navarra representa una de las opciones estructurales vinculada a la estructura del territorio más favorables del contexto español (una sólo provincia, con niveles de renta y desempleo altos). De ahí que, aunque sea poco representativo estadísticamente, puede permitir plantear aspectos relacionados con la coordinación en las condiciones estructurales menos difíciles.

Enseñanzas derivadas de este caso:

- Cuando existe una estructura económica e institucional que permite mantener la identidad sociolaboral y política, es más probable que surja una conciencia ciudadana *de la ecorresponsabilidad social e institucional* articulada (red de lucha contra la pobreza y la exclusión donde están además de las ONG los sindicatos) con menos personalismos que en otras regiones, lo que ha generado la participación y la presión social suficiente como para promover una normativa pionera en la regulación de derechos y obligaciones para con los excluidos, como los derivados de la Ley de lucha contra la exclusión, nacida del Plan globalizador e integrador de las medidas, instituciones y actores muy diversos y bastante sugerente en cuanto al proceso de desarrollo.
- La existencia en un espacio muy pequeño de experiencias ciudadanas de lucha contra la exclusión muy variadas y comprometidas en las que los usuarios participan de las decisiones como Traperos de Emaús u otras, unido a la proximidad del País Vasco y su problemática político-nacionalista, una de cuyas expresiones más violentas nacen de la adscripción populista a movimientos radicales de sectores que cuestionan la legitimidad de un modelo exclusógeno social, económica y políticamente, facilitan que exista entre los políticos y los agentes sociales una sensibilidad mayor hacia estrategias integradoras.
- El protagonismo de las organizaciones de base implicadas en la lucha contra la exclusión social articulado con especialistas universitarios comprometidos y responsables políticos con sensibilidad sobre el peso que ello puede suponer en el mercado electoral, lo que han posibilitado que exista una “filosofía” o voluntad de consenso entre distintas partes.
- Se ha partido del conocimiento de la exclusión y de las políticas existentes para tratar desde lo concreto que ocurre y no desde opiniones o algoritmos de expertos que vierten su saber abstracto deslocalizado y sin contacto con la realidad del territorio. Esto ha dotado de legitimidad y realismo a los procesos de negociación.
- Las medidas y acciones previstas son acometidas de forma integrada por la iniciativa privada (entidades de la nueva economía solidaria, empresas mercantiles y sus organizaciones, junto a los sindicatos) y la pública (desde lo local a lo estatal, utilizando también las políticas para la igualdad europeas que terminan integrándolas), dentro de forma interdepartamental.
- Existe una detallada calendarización de tareas y asignaciones presupuestarias. Destacando las acciones sociales vinculadas con la integración favorecida por el acceso a la vivienda y el empleo, que suponen más de la mitad de los recursos previstos. Esta calendarización concreta, sirve de base a las estructuras de seguimiento, obteniéndose mayor grado de transparencia en el conocimiento de la aplicación del Plan, lo que favorece el control y la exigencia de responsabilidades.
- Las medidas del Plan no van dirigidas exclusivamente a los perceptores de Renta Básica, ya que se entiende que un criterio estrictamente económico no es suficiente para delimitar al conjunto de personas necesitadas de apoyo para su incorporación social.
- Se establecen mecanismos y órganos, participativos, de seguimiento.

Así pues los logros pueden sintetizarse como:

- Ha sido un proceso muy participativo (la elaboración de la Ley).
- Ha sido una iniciativa de abajo a arriba de ámbito autonómico.
- Liderazgo social, técnico y político compartido.

- Ley multidimensional (agentes y acciones) que sirve como marco catalizador de la coordinación y genera derecho y obligaciones en torno al colectivo de excluidos. Es vinculante su cumplimiento, pudiendo estar política y socialmente sancionado.
- Cuantificación económica de las fases en la Ley, que dimensiona el proceso de inserción, aunque no puede derivarse del mismo si se consigue abaratar los procesos, aunque si se hace en término de eficiencia institucional.
- Dotación presupuestaria suficiente.
- Seguimiento y monitorización (previsión de revisión del plan)
- Buena aceptación general por parte de los usuarios

Problemas:

- Otros departamentos forales sólo “se suman” formalmente.
- En la aplicación concreta sólo se da la Renta Básica en muchos casos, existiendo aún un escaso desarrollo cuantitativo de las restantes medidas, que lo que subraya una vez más el peso de la lógica económica de control financiero del presupuesto público.
- Inserción laboral limitada (empresas de inserción poco desarrolladas aún)
- Informatización lenta/tardía de los datos debido a la complejidad del Plan, aunque puede rentabilizarse y agilizarse más en el medio plazo.
- Equipos de coordinación territorial en fase muy primaria (piloto).
- Limitados resultados en cuanto a la eliminación/reducción de la exclusión de los colectivos más duros de pobreza severa.

CAPITULO 5: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El objetivo central de esta investigación es analizar hasta qué punto las estrategias de coordinación en la integración de políticas de protección social y las de activación a través del empleo mejoran las condiciones de vida de la población en edad de trabajar con recursos insuficientes o necesidad. No obstante, este informe es sólo una aproximación cualitativa a un problema muy complejo, especialmente en el caso español, que requeriría de una investigación más amplia. Este tipo de coordinación en España está condicionada por una serie de factores estructurales previos. Al análisis de estos factores y su incidencia en los procesos hay que agregar la dispersión semántica que en el plano discursivo y conceptual atraviesa las categorías de análisis, las definiciones y el significado, siempre ideologizado dependiendo del grupo social que los utiliza, de términos como “prestación económica no contributiva” (enormemente segmentada territorial y socialmente), “políticas de activación” (sentidos diferentes a nivel institucional, social, económico o político), “integración” (lógicas más o menos productivistas, más o menos estable temporalmente, más o menos horizontal o vertical), “coordinación” (formal e informal, con más o menos participación, vertical u horizontal), etc. A ello se suma la dificultad de encontrar elementos homogeneizadores respecto a las personas afectadas por los procesos de precariedad, exclusión o marginación, más allá de variables descriptivas, que dependiendo de cómo se opere con ellas pueden ofrecer unos resultados u otros.

Por consiguiente, las conclusiones y recomendaciones que se ofrecen en este capítulo vienen marcadas por las condiciones contextuales que afectan al propio proceso de investigación, aunque se ha tratado de optimizar al máximo las posibilidades que ofrece la apertura estructural a los actores implicados, como método para obtener el mayor grado posible de significación para explicar la coordinación, renunciando paralelamente a una mayor exhaustividad cuantitativo-descriptiva, imposible de conseguir en el tiempo y con los medios disponibles. Las conclusiones más relevantes, ordenadas por temas, y las recomendaciones correspondientes son las siguientes:

CONCLUSIONES sobre la coordinación entre políticas activas de bienestar y empleo.

Contexto sociopolítico español.

- El sistema de políticas sociales en España es resultado de las **específicas características de la coyuntura política (transición hacia el Estado de las Autonomías) y socioeconómica (polarización del desarrollo) de la transición española que coincide con la crisis del modelo de Estado del Bienestar**: el desarrollo del sistema de prestaciones sociales de carácter económico y de las políticas activas, está condicionado por una enorme tasa de desempleo con una distribución territorial desigual (regiones industrializadas / regiones rurales) y una importante desigualdad de género, derivada de la tardía incorporación de mujeres a la actividad, que supone en realidad una incorporación al paro y una estructura de empleo atomizada que no favorece que surja una cultura reivindicativa de los derechos constitucionales.
- **Los resultados de la reestructuración económica y las políticas de ajuste presupuestario afectan a la gestión del trabajo y de las políticas sociales**

restringiendo su financiación y las posibilidades de acceso, acentuando territorialmente las diferencias. Los gastos del Estado en servicios sociales vienen a representar al año el 2% de los gastos totales de la Seguridad Social, aunque hay una tendencia progresiva a transferir estos recursos a las Comunidades Autónomas que hace que éstas gestionen ya el 57% del presupuesto en 1999, según el CES (2000).

- **Las tensiones generadas en el proceso de consolidación del Estado de las Autonomías afectan al equilibrio y la solidaridad interregional:** El proceso de descentralización en España y la falta de desarrollo suficiente de un sistema único de cobertura social centralizada, como se ha venido dando en otros países europeos, somete a grandes tensiones políticas las posibilidades de la ampliación de la protección social y genera desigualdad entre territorios en el acceso al derecho a las prestaciones sociales, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo. Pero, paradójicamente, esto también ha generado una **riqueza y complejidad institucional y política, en cuanto a la diversidad de instituciones, mayor a la de otros países** con sistemas más consolidados y burocratizados.
- Esta situación, teóricamente, debería favorecer una mayor coordinación formal entre las instituciones del Estado y los gobiernos regionales y locales, pero en la praxis, en **el momento de tránsito actual hacia la consolidación del sistema Público de Prestaciones y Servicios Sociales y de Empleo, resulta enormemente fragmentaria y desequilibrada.** Ante esta situación que perjudica al sistema del Estado en su conjunto, se empiezan a alzar voces de agentes sociales e institucionales en pos de articular mecanismos de coordinación, lo que puede orientar un cambio de la tendencia centrípeta que potencie con mayor fuerza la coordinación de las políticas y las prácticas de los actores involucrados.
- **Segmentación normativa y división institucional de la cobertura social en España:** La diversidad de causas que operan sobre la exclusión social y la inexistencia de un marco legal de referencia único, hacen que **los instrumentos de coordinación entre políticas sociales y activación a través del empleo sean articulados a muy diferentes niveles,** implicando a una enorme pluralidad de actores, políticas, estructuras y metodologías. Sin embargo, salvo las excepciones de algunos sistemas autonómicos de lucha contra la exclusión concretos, como en Navarra, se suele dar **una coordinación vertical más formal que real, casi siempre fundada en relaciones bilaterales, basadas en las redes de las administraciones de mayor competencia, que suele coincidir con quien aporta mayor financiación.**
- Los procesos de desigualdad generados a partir de la posición en la división nacional e internacional del trabajo y de las políticas del bienestar en los territorios en los que viven lo ciudadanos históricamente han favorecido **diferentes grados de control de las políticas desde los territorios,** que afectan a las posibilidades de coordinación real para lograr un mayor grado de integración social y económica de los ciudadanos que viven en ellos.

Las cifras del mercado de trabajo reflejan un balance pesimista para las mujeres y los territorios más periféricos económicamente.

- A pesar de haberse logrado entre 1995-1999 un incremento de la ocupación del 15%, una reducción del desempleo del 27% y el crecimiento de la actividad formal (en parte afloramiento de la sumergida), se trata de **una ocupación muy terciarizada,** en la que se sigue destruyendo empleo en la agricultura, mientras que en el sector industrial no se llega

a los niveles de ocupación anteriores a la crisis y la tasa de desempleo en 1999 es todavía del 15,9%.

- El incremento de la ocupación está desigualmente distribuida según género, favoreciendo cuantitativa y cualitativamente a los hombres. **Las diferencias, entre hombres y mujeres, en cuanto al peso del trabajo a tiempo parcial** como única posibilidad ante la falta de empleo a tiempo completo y la **temporalidad** (casi la mitad de todas las mujeres ocupadas tienen un contrato temporal; más del 90% de las nuevas contrataciones son temporales) **son enormes y continúan creciendo**.
- **La tasa de desempleo ha disminuido**, pasando del 22,9% en 1995 al 15,9 en 1999. Esto significa que sigue habiendo 2.605.500 parados, casi la mitad de larga duración y una tercera parte del total son parados que llevan más de dos años desempleados (882.000 personas). Más de la mitad de los desempleados (68%) son mujeres. **El desempleo sigue una reducción selectiva social y territorialmente: feminización, alta incidencia del paro de larga y muy larga duración y divergencias regionales en su persistencia**.
- Se constata que la disminución del desempleo experimentada durante estos años no ha sido igual en todos los territorios, de manera que las **diferencias relativas entre Comunidades Autónomas incluso han aumentado, lo que apunta claramente hacia el incremento de la dependencia** que los procesos de reestructuración económica están ejerciendo sobre las regiones del sur, para las que seguir con el mismo modelo económico basado en la lógica del crecimiento supone un problema en términos de creación de empleo para sus ciudadanos, debido a la desvertebración interna y la externalización de su economía (Delgado Cabeza, 1995).

Las Prestaciones Sociales.

- **Deficiente desarrollo del marco normativo de las prestaciones sociales en España y ambigüedad en la aplicación de la jurisprudencia sobre los servicios sociales** para garantizar el mandato constitucional sobre el derecho fundamental a una prestación social suficiente en todo el Estado: El artículo 141.1.1º de la Constitución dice que corresponderá al Estado la regulación necesaria que garantice las condiciones de igualdad cuando afecte a derechos fundamentales regulados en el texto constitucional, sobre prestaciones sociales suficientes. Actualmente sólo existe legislación sobre servicios sociales a nivel regional.
- **El gran sistema central institucional del que derivan las prestaciones económicas de renta de los trabajadores precarios y excluidos es el Sistema Nacional de la Seguridad Social** desde donde se provee de recursos el sistema de prestaciones económicas de pensiones no contributivas por contingencias ligadas al trabajo o no, el sistema de prestaciones por desempleo no contributivo y el sistema público de servicios sociales. Las rentas mínimas no están contempladas dentro del Sistema General de la Seguridad Social, dependen de las diferentes disponibilidades presupuestarias de las Comunidades Autónomas.
- **El Sistema Público de Prestaciones y Servicios Sociales Básicos en España** está integrado por todas las estructuras y servicios públicos de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, gestionados y “convenientemente coordinados” a través del **Plan Concertado de Servicios y Prestaciones Sociales Básicas**, que sirve para la construcción del consenso sobre mínimos, que sólo contempla el derecho a una renta mínima ambiguamente, al referirse de un lado a la “ayuda de emergencia” y, de otro, en el tipo de prestaciones cofinanciadas se alude a la tramitación de rentas mínimas, aunque éstas no se incluyen presupuestariamente

en ninguno de los créditos afectados al sistema estatal público de servicios sociales. Se trata de un consenso relativamente frágil y sujeto a revisión anual presupuestaria debido a la **falta de una ley estatal que garantice la solidaridad interterritorial y normalice la igualdad de acceso en toda España.**

- **El déficit de coordinación normativa afecta al sistema, generando un déficit de información** sobre la exclusión y los dispositivos sociales que se ocupan de la intervención en todo el territorio español, lo que repercute en que no se cumpla con los mandatos constitucionales. A ello hay que añadir los problemas de comunicación interdepartamental en cada administración que se siguen dando en todos los territorios y que sólo en los casos en los que ha habido una coordinación horizontal por necesidades de eficiencia se han paliado.
- Los criterios para definir los **grupos de usuarios responden a criterios administrativos** que a veces son un obstáculo para el acceso a las prestaciones.
- **Las prestaciones por desempleo han seguido una progresiva disminución de beneficiarios** debido a causas económicas y normativas. Los subsistemas de prestaciones sociales no contributivos están muy segmentados social y territorialmente, dividiendo a los trabajadores y sus organizaciones en la reivindicación de mejoras colectivas. Estos sistemas son: subsidio de desempleo general, subsidio de desempleo especial para mayores de 45 años, subsidio de desempleo especial para mayores de 52 años, subsidio de desempleo agrario para trabajadores de Andalucía y Extremadura, subsidio especial agrario para trabajadores de Andalucía y Extremadura mayores de 52 años. Renta activa para mayores de 45 años (no forma parte de la ley que regula las prestaciones, es una medida coyuntural para el año 2000).
- **Un modelo de cobertura social por desempleo insuficiente que penaliza a mujeres y determinados territorios:** el colectivo, visible a las estadísticas, que potencialmente tiene como último sistema de protección las rentas mínimas de inserción es enorme: hay en España 2.605.000 desempleados, de los que un 30% viven en familias donde ningún miembro trabaja; más de un millón y medio de personas desempleadas no reciben prestación por desempleo en 1999. **Los subsistemas de prestaciones no contributivas por desempleo indican las franjas de precariedad y de exclusión normativa.** Las mujeres obtienen la situación más débil en todos ellos, estando más desprotegidas sociolaboralmente que los hombres: desigual comportamiento respecto a la cobertura por desempleo de los hombres y mujeres registrados como desempleados.
- El sistema de subsidio para los trabajadores eventuales agrarios puede decirse que realmente cumple con su objetivo de ser un **complemento de renta y una medida de fijación** de los trabajadores en el medio rural, pero también tiene vicios heredados que suponen **costes muy importantes en términos de ciudadanía social y política.**
- De las personas que reciben prestación por desempleo, casi 700.000 sólo obtienen una prestación asistencial (75% del SMI), de ellas, salvo los mayores que tienen una cierta garantía de continuación si cumplen determinados requisitos de cotización y cargas familiares, **hay 556.000 personas que están en riesgo de quedar sin ninguna cobertura en algún momento,** debido a la falta de seguridad y precariedad del trabajo al que tienen acceso, que es condicionante para acceder a prestaciones sociales que les permita obtener medios de activación para salir de la precariedad, quedando como único recurso la solidaridad familiar. Así la subsistencia se ve apoyada fundamentalmente por las redes privadas de solidaridad. En conjunto, todo ello supone que **en España hay más de 2 millones de personas “activas” que están desempleadas y sujetas a una gran**

precariedad laboral y de protección social, siendo conscientes de que en este cálculo se dejan fuera los grupos con una mayor marginación, que por su forma de vida generalmente son invisibles a los sistemas de medición estadística convencionales.

Prestaciones de Rentas Mínimas.

- Puede afirmarse que el deber de protección no genera un correlativo derecho a ella y que el otorgamiento de la prestación está presidido por la voluntariedad, no vinculando, en consecuencia, a la Administración. Así, la *“España de la familia que se apoya y la España de la asistencia, son los grandes frenos que impiden que una elevadísima precariedad se transforme en una exclusión masiva”* como señalan Aguilar, Gaviria y Laparra (1995).
- El Sistema de Prestaciones no Contributivas conforma el sistema central y más estructurado de garantía de ingresos mínimos, pero las prestaciones no contributivas son de ámbito nacional pero no universal, no alcanzan a todos los que lo que lo necesitan. Por consiguiente, la **carencia de un sistema unitario general de prestaciones no contributivas que incluya las rentas mínimas y la acumulación de fórmulas** de funcionamiento, requisitos y prestaciones dispares, acentúa el rasgo de desorden, no consiguiendo, a pesar de ello, proporcionar protección a todas las personas que carecen de recursos (CES, 2000). El reducido alcance personal de las medidas legisladas desde el Sistema de Seguridad Social, hace de la implantación de las Rentas Mínimas Autonómicas **una iniciativa más que justificada**.
- Las distintas normas que regulan cada uno de los modelos autonómicos y muy especialmente la desigual disponibilidad de recursos y dotaciones en cada caso, hacen que las necesidades de los ciudadanos no siempre puedan ser atendidas de igual manera, esto podría considerarse como un **abandono por parte del Estado de las competencias que tiene asignadas constitucionalmente de preservar el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos** a un sistema de prestaciones y servicios sociales en caso de necesidad.
- La Rentas Mínimas han sido en las CCAA la adaptación a sus respectivos ámbitos territoriales de la idea de una última Prestaciones no Contributiva para las situaciones difíciles, aunque ofreciendo protecciones cuantitativa y cualitativamente diferenciadas. Siendo mayor el volumen de población dependiente en las regiones menos ricas, con más desempleo y una mayor precariedad laboral y de prestaciones, el modelo de Renta Mínima Autonómica también acusa cuantitativa y cualitativamente esta diferencia, al mantener ese carácter de última prestación: **existe una correlación inversa entre la proporción de perceptores de subsidios asistenciales o agrarios y el porcentaje-duración del SMI que supone la Renta Mínima**. Es decir, en las regiones más pobres el porcentaje de perceptores de renta mínima respecto al total de desempleados, la duración de la Renta Mínima y la proporción que se paga del salario mínimo interprofesional es menor que en las regiones más ricas.
- La definición y aplicación de las “necesidades concretas” se restringe en la práctica al factor de disponibilidad de renta como criterio de discriminación para el acceso a las Rentas Mínimas (*a cada uno según sus necesidades*). Cuando se establecen otros factores, los estándares de qué se considera “necesidad” son extremadamente discrecionales en cada Comunidad Autónoma.
- **Se podría afirmar que el legislador autonómico evita considerar estas prestaciones como subsidios de larga duración**, no sólo para no entorpecer el proceso de normalización social de los beneficiarios, que en el “Estado del Empleo” pasa por la

activación y la reducción de las políticas pasivas, sino, sobre todo, **para no disparar el coste de su financiación** (Estévez, 1998).

- La contradicción es que si no se rompe el círculo vicioso de la pobreza, que se manifiesta cuando se dota a los “necesitados” sólo de una renta insuficiente (siempre está por debajo del salario mínimo), con estrategias de activación que generen autonomía y cierta estabilidad laboral, **la renta puede convertirse en un mecanismo de reproducción ampliada de la situación de precariedad**, que alcanza y atrapa a los miembros más jóvenes de la familias, sobre todo, cuando el único criterio que se considera es el del sumatorio de rentas, como ocurre con algunos subsidios no contributivos y algunos de los sistemas autonómicos de rentas mínimas.
- El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Dirección General Acción Social, del Menor y de la Familia, ha iniciado un acercamiento al debate sobre la armonización del Sistema de Rentas Mínimas en España con las Comunidades Autónomas, concretando que se trata de un problema de financiación del sistema de mínimos. **El coste económico que supondría la armonización del sistema con estándares equivalentes a los que se dan en las Comunidades más activas en este tema y relativamente mejor dotadas, como son el País Vasco o Navarra, sería de unos 120 mil millones de pesetas.** Esto podría ser asumido sin mucho esfuerzo debido al ahorro en prestaciones por desempleo que se viene dando en los últimos años. Otro problema a resolver es cómo subsanar las diferencias territoriales en cuanto a los niveles de referencia de rentas medias, que el sistema de renta básica debería cubrir: la renta media disponible de Navarra es bastante más elevada que la de Andalucía.
- **El problema del “ajuste financiero” que subyace en el discurso oficial para que el Estado no intervenga** podría resultar inconstitucional, si se considera el sistema económico-fiscal del Estado en conjunto y no sólo la esfera de la Seguridad Social y se asume una filosofía antropocéntrica del modelo de solidaridad y redistribución del producto social a través del Estado, frente a la tendencia tecnocéntrica reduccionista y abstracta que invade el modelo de aplicación de los Presupuestos y Gastos del Estado, en los que se privilegia la acción económica de la empresa frente al cumplimiento de los derechos ciudadanos.
- La complejidad y confusión del sistema limita enormemente su capacidad como instrumento de lucha contra la pobreza. **Existe bastante rigidez, salvo contadas excepciones, en el cumplimiento de los requisitos y condiciones para el disfrute de las Rentas Mínimas**, convirtiéndose en barreras difíciles de superar para muchas personas, aún padeciendo situaciones reales de mucha necesidad. Especialmente lacerante es el caso de mujeres separadas o divorciadas o sujeto de violencia doméstica, cuando el esposo aún teniendo obligación de asistencia económica no cumple con ella y debido a la lentitud de la justicia o al miedo a la violencia las mujeres no tienen medios de demostrar la situación en la que viven, no pudiendo acceder a la Renta Mínima.
- En el requisito de la edad el espíritu de la norma es evitar duplicaciones en los mecanismos de protección, pero de hecho **este límite cierra el acceso a las Rentas Mínimas Autonómicas a personas que por diversas razones no pueden acceder a otras ayudas.** Por ejemplo, los que no tienen una pensión de jubilación o no viven con la familia siendo menores de 25 años y pobres (es el caso de algunos toxicómanos).
- Los actores sociales han tenido una implicación desigual respecto a las Rentas Mínimas. Las grandes organizaciones sindicales, aunque han apoyado la puesta en marcha de las Rentas Mínimas, se han esforzado poco en defender los intereses de los afectados por las

Rentas Mínimas, no han presionado para que se incluyan en el sistema no contributivo de la Seguridad Social. Como actor principal han sido desplazadas por las organizaciones no gubernamentales del sector social, que son las que más fuertemente han presionado a las administraciones para conseguir recursos contra la exclusión, pues las organizaciones empresariales consideran la Renta Mínima sólo como “*un mal menor para la convivencia social*”.

- El exceso de burocracia que la mayoría de estos sistemas de Rentas Mínimas lleva asociada, la falta de dispositivos de activación suficientes y de calidad, las diferencias interterritoriales en cuanto a los requisitos y sus derivaciones en renta y la complejidad de los modelos, han llevado a que algunas plataformas de solidaridad de lucha contra el paro y la pobreza planteen el **debate sobre el salario social mínimo para todos los ciudadanos como un derecho sin contraprestación productiva**.

Rasgos de la segmentación económica y territorial de las Rentas Mínimas.

- **El importe económico mensual de la RMA es bastante reducido:** suele oscilar entre el 50% y el 75% del SMI (SMI 1999 = 69.270 ptas./mes, por tanto la cuantía mensual se sitúa entre 35.000 y 55.000 pesetas, aproximadamente) para el titular (el total que percibe la unidad familiar está condicionado al número de sus miembros y esto ya se complica bastante en cada caso).
- **Las Rentas Mínimas llegan a muy pocas personas:** para la totalidad del Estado Español se puede estimar una cifra de **70.000 titulares de la RMA**, aunque esta cifra deriva de la información obtenida del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la realización de este informe, ya que no existe una información “oficial” sobre la Renta Mínima en el nivel del Estado. Si se relaciona este dato con el número de personas desempleadas sin cobertura de prestación por desempleo, se observa que **supone solo el 4,4% de las personas sin cobertura por desempleo**.
- Desde el punto de vista del usuario las **principales diferencias entre las distintas Rentas Mínimas Autonómicas, que discriminan al receptor** en el acceso, el proceso y los resultados según los territorios, son las siguientes:
 - Los diferentes requisitos personales y familiares exigidos al solicitante en cada caso para poder acceder a la RMA..
 - Las diferentes condiciones en cuanto a facilidades para realizar y tramitar la solicitud de la RMA (información, accesibilidad, procedimientos, tiempo de tramitación, etc.).
 - Garantía de la prestación (la RMA puede ser un derecho o no, puede estar garantizada presupuestariamente o no, etc.).
 - Los contenidos de la prestación que representa la RMA pueden muy diversos (en unos casos es sólo una aportación económica, en otros se ofrece también la posibilidad de un empleo público, otras actividades para la inserción, etc.).
 - El importe de la aportación económica de las RMA puede ser muy variable, según los territorios. A destacar en este sentido varios aspectos (ver también Cuadro A2-12):
 1. La “cuantía mensual por titular” es diferente en cada caso.
 2. La “cuantía mensual por otros beneficiarios” es también diferente en cada caso.
 3. La “cuantía mensual máxima por unidad familiar” se establece a partir de un factor multiplicador sobre la cuantía mensual, que es asimismo diferente en cada caso.
 4. El número máximo de meses al año que se puede percibir la RMA es diferente en cada caso.

5. Considerando conjuntamente los cuatro puntos anteriores, se llega a **situaciones muy dispares en cuanto a la “cuantía máxima anual” que una unidad familiar puede percibir** a través de la Renta Mínima Autonómica (Andalucía: 418.320 pesetas, Cataluña: 1.018.524 pesetas, Navarra: 1.039.044 pesetas. Ello se debe a que en los cuatro aspectos citados antes, las cifras de Andalucía son menores a las de Cataluña y Navarra, especialmente en el número máximo de meses, que en Andalucía es la mitad).
- Entre los casos de RMA estudiadas, **Andalucía** sólo aplica el dispositivo de renta, no hace activación desde el año 1995. **El presupuesto total anual del Programa de Solidaridad de los Andaluces ha decrecido**, en contra de lo que sería de esperar según la situación estructural existente. La dimensión cuantitativa de la exclusión del trabajo y las prestaciones que se alcanza en Andalucía es uno de los mayores problemas, sin que existan mecanismos de compensación estatales para la financiación. Pero no existe una justificación del retroceso presupuestario, salvo por la descoordinación y la falta de interés político sobre los colectivos excluidos, desde los responsables de la administración económica de la Comunidad, que controlan el presupuesto global de la Comunidad. A ello hay que agregar los aspectos cualitativos que se deberían mejorar en cuanto al acceso de las personas necesitadas, mediante una mayor y mejor difusión del programa, pues muy pocos necesitados conocen su existencia, es mucho más popular el subsidio agrícola.
 - En **Cataluña** el presupuesto total anual de la Renta Mínima en el año 1999 fue de 5.706 millones de pesetas. Poco más que en Andalucía (4.483), con un número de expedientes similares. Existe un acuerdo negociado por el gobierno de la Generalitat de Cataluña con los agentes sociales por el que **se establece anticipadamente el importe de la Renta Mínima para un periodo de cuatro años**.
 - En **Navarra** la ley establece la Renta Básica como un derecho cuya financiación queda garantizada por los presupuestos de la Comunidad Foral de Navarra. La disponibilidad de recursos económicos ha sido siempre suficiente, por lo que la gestión de la prestación no ha tenido en ningún momento problemas financieros. De hecho, **el presupuesto total anual de la Renta Básica ha ido creciendo a un ritmo mayor que el número de perceptores** (en el año 1994 para 1.148 titulares se dispuso de un presupuesto de 272 millones de pesetas, en 1999 para 1.154 titulares se dispuso de 580 millones de pesetas).

Las políticas Activas: la activación en las políticas de empleo se reduce a una categoría descriptiva de una aplicación contable que ahorra prestaciones y baja las estadísticas de paro.

- A nivel del Estado son los Planes de Acción para el Empleo del Reino de España (PNAE), junto con el Programa de Estabilidad y el Informe de Progreso sobre las Reformas Estructurales en los Mercados de Bienes, Servicios y Capitales, la base que configura la estrategia de la política económica y de empleo del gobierno español a medio plazo. A ello se suman las negociaciones puntuales con los agentes sociales en relación a determinadas políticas como las de estabilidad en el empleo.
- En el PNAE de 1999 se plantea como objetivo general *“consolidar la estrategia de actuación basada en el desarrollo de políticas activas de empleo”*. **Las medidas empleadas directamente para la inserción podrían sintetizarse en cuatro grandes grupos:** Medidas que suponen apoyar la búsqueda o la creación de empleo a través de itinerarios de inserción ocupacional; medidas de formación con experienciación en colaboración con entidades locales y sin ánimo de lucro; políticas destinadas a desfavorecidos o discapacitados a través de medidas de orientación profesional, formación

y planes de empleo: recursos para formación de emigrantes retornados e inmigrantes extranjeros, políticas activas de discriminación positiva de género, trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura y los que viven en zonas rurales desfavorecidas; y, por último, medidas con una base territorial dirigidas a dinamizar el empleo desde una perspectiva más amplia del desarrollo local: Iniciativas locales de Empleo y “Planes de Choque” a través de Planes Locales de Empleo en municipios con altas tasas de desempleo.

- Se están dando una serie de **divergencias en la aplicación del marco general del PNAE en las Comunidades Autónomas**, debido a heterogeneidad en el nivel de competencias políticas, a causa de los distintos niveles de capacidad legal, de modelos de decisión política y acuerdo social que dan lugar a diferentes pactos entre gobierno y agentes sociales y debido a la diversidad en cuanto a la instrumentación de las medidas y los tipos de intervención.
- **El tránsito hacia la descentralización está pasando factura en costes de información y de calidad de la misma para la planificación y gestión de este tipo de políticas:** Los problemas que está teniendo la puesta en marcha del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) contemplado y aprobado dentro del Consejo General del INEM, organismo encargado de poner en funcionamiento el Servicio Español Público de Empleo (SEPE), ponen de manifiesto la falta de coordinación entre gobierno central y autonómicos en temas de políticas activas de empleo.
- **El sentido de la activación que está implícito en los procesos y las prácticas no permite el empoderamiento de los usuarios** a través de la aplicación de las políticas de inserción que suelen estar orientadas hacia “la adaptación” o “domesticación” a lo que se supone que son los intereses de las empresas. En el marco de la política general de empleo del Estado, falta participación y consenso sobre un significado de la activación que no quede restringido al ámbito financiero, como descriptor de gasto en el Plan Nacional de Empleo, para que realmente sea un mecanismo articulador de un sistema de políticas de empleo en todo el Estado.
- **El acceso a políticas de activación no es un derecho que el ciudadano pueda reivindicar.** En las políticas activas de empleo del Estado, las que se dirigen a fomentar la contratación a través de subvenciones o abaratamiento del gasto social de la contratación a los empresarios constituyen una parte importantísima del gasto. Existen pocos recursos destinados a la activación de los ciudadanos en el sentido de lograr más autonomía para enfrentarse a las turbulencias del mercado, aunque ha habido un incremento del presupuesto destinado a políticas activas en los últimos años, se observa que las prestaciones siguen siendo aún dos tercios del gasto total quedando solo un tercio del gasto para políticas activas. Esto lleva a que no exista dotación de recursos suficientes para todos los desempleados, en ello coinciden los sindicatos.
- **Las medidas dirigidas a los colectivos más excluidos han disminuido respecto al año anterior y no se ha cumplido la propuesta formalmente realizada de regular legislativamente la inserción.** Los pactos por el empleo entre gobierno y agentes sociales, tampoco han tenido muy en cuenta a la población excluida.
- **La falta de evaluación** y la información descriptiva hacen que haya coincidencia entre técnicos y agentes sociales en que el seguimiento realizado de las acciones no permite interpretar los resultados cuantitativos del impacto de las políticas de activación del Plan Nacional de Empleo.

- Estas políticas activas tienen en muchos casos altas dosis de **eventualidad** y **discrecionalidad** en su adjudicación tanto territorial como de entidades gestoras y usuarios, lo que resta posibilidades a la profesionalización de los técnicos y a la coordinación, y terminan imponiéndose unos perfiles técnicos muy académicos o poco definidos que hace que no tengan, en muchos casos, una experiencia y conocimiento real que les permita subsanar la precariedad a que está sometida su contratación.
- Los **Pactos Territoriales en favor del Empleo** suponen un nuevo ámbito de aplicación de las políticas activas que invita a una propuesta integrada y coordinada, aunque con resultados muy heterogéneos.
- **Las iniciativas comunitarias Empleo y Urban** dotan de mayor flexibilidad a las administraciones locales para la aplicación de estrategias de políticas activas, desde una **visión integrada que requiere de la coordinación de actores y recursos con una base territorial que supera las unidades administrativas al uso.**
- Los únicos grupos que desde el Sistema General de Empleo se contemplan de forma específica por tener precariedad y necesidad son los **trabajadores eventuales agrarios y los mayores de 45 años** (para el 2000). Los resultados son muy relativos, pues implican un modelo de activación que no cualifica y está muy politizada, en el caso de los primeros, generando algunos conflictos entre diferentes representantes de los trabajadores agrarios.
- Fuera del Plan Concertado de servicios sociales y del INEM existen una serie de políticas activas contra la exclusión que permiten incluir a perceptores de rentas mínimas: Programa contra la Exclusión Social y el Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano. Además está el programa de colaboración con el sector social que se financia con cargo al presupuesto derivado de las donaciones a través del 0,52% del impuesto sobre la renta de las personas físicas. **Todos ellos están segmentados en cuanto a redes formales verticales de coordinación.**
- **En el nivel de las Autonomías, las políticas activas y pactos autonómicos entre gobiernos y agente sociales por el empleo suponen un modelo convergente en la forma y divergente en su aplicación.** La aplicación del Plan Nacional de Empleo a las Comunidades Autónomas ha resultado muy desigual. Así pues, el marco político del Estado de las Autonomías exige más que nunca estrategias formalizadas de participación y coordinación en la construcción de la información, el diagnóstico y la planificación de las políticas hoy por hoy muy restringido a una participación simbólica.
- Los Pactos Autonómicos de Empleo con los agentes sociales en las Comunidades estudiadas han olvidado a los colectivos excluidos, salvo en el caso de Navarra.

Políticas de activación vinculadas al desarrollo de las Rentas Mínimas.

- Entre los modelos de Rentas Mínimas Autonómicas, **sólo se han desarrollado normativamente medidas específicas de activación para la inserción para el colectivo en el caso de las comunidades del País Vasco, Cataluña, Madrid y Navarra.** Los restantes modelos se limitan a la puesta en práctica de programas de empleo social protegido o a meras ayudas asistenciales regladas.
- Las medidas específicas para los receptores de los programas de rentas mínimas involucradas en la coordinación con vistas a promover su participación en el mercado de trabajo se caracterizan por una gran diversidad normativa respecto a la activación y sus resultados. Se entiende por tales una variada gama de mecanismos administrativos, económicos y operativos, que aisladamente, coordinadamente o como coadyuvante de otros se ofertan para procurar la inserción social y laboral de los colectivos determinados.

Se incluyen desde servicios generales o comunes (sanitarios, educativos, etc.), prestaciones económicas varias (ayudas, subvenciones, subsidios), dotaciones y equipamientos (viviendas, equipamientos, etc.), servicios sociales de base (orientación, asesoramiento) y específicos (apoyo técnico a minusválidos, refugiados, etc.) y acciones de inserción laboral (programas de empleo social, autoempleo, etc.).

- **Las medidas de activación suelen presentarse como un deber o contrapartida** que se demanda o exige al receptor de la Renta Mínima Autonómica, pero en muchos casos no se proveen recursos para estas acciones y, a pesar de la manifestación de intenciones, se quedan en la sola adjudicación pecuniaria.
- Las posibilidades de inserción no dependen sólo del esfuerzo personal y las competencias del usuario. Sin embargo, **pocas veces se aborda el problema de la integración desde una perspectiva estructural que implique holísticamente a todo el sistema.**
- En los casos analizados de Rentas Mínimas se constatan una serie de rasgos claves que definen sus diferencias:
 - La existencia o no de un **derecho a la activación.**
 - **El tipo de medidas y procesos de activación:** especialización o no de los servicios dependiendo de si se trata de usuario precarios o excluidos; mayor o menor grado de integración horizontal de otras áreas no laborales; medidas de activación en entidades o empresas mercantiles colaboradoras, o inserción en el trabajo a través de empresas de inserción directa.
 - **La importancia de la participación del sector social** determina una estructura innovadora de economía social articulada en diferentes redes que pueden ser competitivas o no: debate sobre los mercados tutelados.
- Al margen o en colaboración con los programas de rentas mínimas establecidos, el **sector social** está desarrollando desde sus organizaciones en toda España una serie de pautas para itinerarios personales de inserción de los usuarios de rentas mínimas y excluidos en general, propiciando **dispositivos, frecuentemente novedosos e innovadores, de inserción directa en el empleo, en coordinación con distintas administraciones y agentes sociales,** de diferentes tipos:
 - Las **empresas de inserción de transición,** que terminan el itinerario integrando al usuario en el mercado normalizado.
 - La **empresa social solidaria,** que es finalista, los excluidos trabajan en ella hasta que deciden dejarla. Traperos de Emaus sería un ejemplo.
 - La **empresa social de servicios e intercambio de tiempo,** como es el caso de una cooperativa de mujeres solas con cargas familiares de Sevilla.
 - La **empresa tutelada,** promovida por asociaciones o entidades sociales, es el caso de la Fundación Gaztelan en Navarra.
 - Las **entidades de trabajo temporal de inserción,** sería el caso de asociaciones como PM-40 que trabaja con mayores de 40 años en muchos municipios de España.
 - **Empresas de trabajo temporal de inserción** como Lester ETT, que trabaja en el mercado de servicios no cualificados.
 - Los **Centros Especiales de Empleo para minusválidos.**
 - El **empleo social protegido** a través de planes especiales de empleo público, como en el caso del Plan de fomento del empleo agrario.
 - **Talleres ocupacionales y granjas escuela,** especialmente diseñados para los colectivos con dificultades en forma de terapia social, existen en todas las

comunidades estudiadas. La característica de estas empresas o entidades es que tienen como actividad principal la producción de bienes y servicios para el mercado.

Aspectos teóricos / prácticos de los procesos de coordinación entre políticas de prestaciones y activas.

- **La coordinación es una estrategia organizacional que se constituye en un ecosistema de información y conocimiento multidimensional.** Este tipo de pauta organizativa es un proceso socialmente construido, que requiere:
 - **Un nivel fáctico** (procesos y proyectos concretos con dimensión espacial y temporal).
 - **Un nivel semántico**, cargado de significados culturales que son diferentes para los distintos actores que intervienen, dando lugar a pautas distintas en la forma para interpretar las informaciones, los proyectos e incluso la coordinación.
 - **Un nivel simbólico**, construido desde los intereses y deseos de los implicados, que puede dotar de una nueva identidad a las estructuras y actores implicados y constituirse como una “imagen de marca” que permite “vender” (en el mercado institucional de acceso a los recursos, en el mercado de trabajo profesional o en el mercado electoral).
- Los tres niveles (fáctico, semántico y simbólico) necesitan ser asumidos por los implicados **desde una lógica de ajuste y aculturación progresiva que lleve a asumir la pluralidad de significados y resultados a que puede conducir esta nueva forma de trabajar.** Las entidades que inician este proceso de coordinación van generando una serie de vínculos entre sus estructuras y actores que derivan en una **forma de trabajo sistémico, con diferentes grados de implicación, en la que la circulación de información dentro del sistema y entre el sistema y el contexto, se constituye en la energía básica para su supervivencia.** De ahí la necesidad de cuidar una buena base de alimentación de información y conocimiento sobre los contextos en los que actúan los mecanismos de relación, los canales y procedimientos de trasvase de información, ya que ello condiciona los resultados.
- Coordinación, descentralización y ecorresponsabilidad institucional son términos que se vinculan entre sí. Pero la **descentralización de parte de los procesos de trabajo a nivel institucional no implica necesariamente desconcentración del poder** para tomar decisiones, especialmente, cuando se refiere a procesos de descentralización territorial o institucional, a diferentes niveles hasta lo local (entendido como el nivel más próximo al ciudadano), los márgenes de descentralización-desconcentración vienen dados por el grado de libertad, de aleatoriedad y de poder que propicia el asumir las directrices derivadas de otras administraciones u organizaciones supralocales. **La información y el conocimiento sobre los usuarios y sus necesidades se tienen a nivel local, los recursos financieros a nivel central.** Así, para analizar la coordinación hay que conjugar siempre dos niveles siempre presentes: **el nivel explícito o manifiesto de los ámbitos de decisión y su relación con el nivel más profundo de los intereses y los deseos reales**, que sólo son interpretables a través de la relación entre los discursos y las prácticas, que adquieren una dimensión simbólica.
- El “orden político-económico” genera una desigual estructura territorial que se traslada al ámbito de las instituciones y las políticas, **propiciando la coordinación de diferentes sistemas que funcionan en la práctica “como último dispositivo de protección”, aunque con lógicas y resultados distintos:** las regiones más ricas urbano-industriales dan lugar a los modelos de rentas mínimas más coordinados horizontalmente, en cambio las

más pobres se vertebran a través de sistemas “complementarios” del de Renta Mínima, coordinándose verticalmente de arriba a abajo.

- **El sistema de rentas mínimas es un modelo fundamentalmente contra la exclusión urbano-industrial, en el que domina la coordinación horizontal frente a la vertical:** Los gobiernos autonómicos de las regiones más ricas, empiezan a tomar conciencia de la necesidad de cubrir este espacio político, al sufrir los efectos del desempleo y la falta de cobertura social suficiente tras la crisis industrial y al hacerse conscientes de que pueden rentabilizar políticamente en el mercado electoral “los fallos” de la política estatal de cobertura del desempleo y asistencial, derivados del mayor compromiso del Estado Central con las políticas de ajuste, que imponen desde el Ministerio de Economía el orden dominante a través de los presupuestos generales.
- La coordinación del sistema de rentas mínimas con el sector social **propicia otros resultados que pueden resultar atractivos a las administraciones públicas:** el ahorro presupuestario para las arcas autonómicas, la generación de empleo en el sector y rentabilidad social y política.
- La corresponsabilidad de los municipios en la gestión y el problema de la descentralización autonómica es otra de las cuestiones que ha reabierto el debate sobre “la agenda local” y el traspaso de competencias en este ámbito, cuando aún no se ha cerrado el modelo de traspaso autonómico. **La escasa capacidad financiera y de maniobra de los municipios está en la base de la situación.**
- El Plan de Empleo Rural es un sistema contra la exclusión en el medio rural, **sustitutivo en gran medida del de Rentas Mínimas en las regiones del sur.** Ha favorecido la coordinación vertical de arriba abajo en la medida que ha nacido como “último sistema de protección” ante la crisis agraria.
- Además de los sistemas de Rentas Mínimas hay un complejo entramado de políticas, que las entidades pequeñas y territorializadas articulan a través de redes de instituciones, organizaciones sociales y mercantiles en las que perviven **distintos tipos de coordinación, en torno a la complementariedad de programas,** que les permite apenas subsistir financieramente y llegar a los usuarios que las administraciones no alcanzan. En cambio, **las grandes organizaciones no gubernamentales acaparan la mayor parte de los recursos, desarrollando estructuras y redes con un enorme peso estratégico.**
- **La construcción de procesos de coordinación amplios requiere de intermediarios no marcados ideológica o políticamente para la construcción de los códigos, mecanismos de transparencia y de transferencia:** los proyectos que han logrado un mayor grado de participación de diferentes actores y consenso, en cuanto a la coordinación de las prácticas, han venido propiciados por personas o instituciones que no forman parte del ámbito político ni de la gestión, con legitimidad suficiente como para ser aceptadas como generadoras o traductoras de códigos, dando credibilidad a la expectativa de transparencia que dota de la confianza para asumir un proyecto de forma coordinada. Se requiere contar por parte de los socios del sistema de coordinación, al menos, con un repertorio de códigos comunes que hay que construir, así como con un tiempo y un espacio concreto para realizar y formalizar estos códigos, los procedimientos y el seguimiento de los mismos con mecanismos de transparencia.
- Cuando existe escasez de recursos, la aplicación de una estrategia de coordinación para diferentes etapas de los problemas resulta **eficiente social y económicamente,** tanto para los usuarios como para la sociedad y los responsables de las políticas.

- **La coordinación como estrategia para la innovación en el fomento de la nueva economía social:** Existe actualmente en España un interesante debate sobre las implicaciones sociales y económicas de abrir un espacio de “mercado tutelado”, que propicie nuevas formas de entender lo económico en el marco de la discusión sobre el papel de las empresas de inserción y el desarrollo de la economía social y solidaria. Sin embargo, sigue sin estar cubierta la inseguridad jurídica que se deriva del hecho de no existir en el marco normativo del Estado, único con competencia en materia de contratación, la figura de “la intervención social” que puede acompañar la actividad productiva que se desarrolla en los procesos de inserción social a través del empleo. El veto al anteproyecto de Ley de Inserción Sociolaboral por parte del Ministerio de Economía y Hacienda y de los agentes sociales ha sido, por el momento, definitivo.
- **La coordinación entre los agentes sociales tradicionales, sindicales y empresariales, y las entidades sociales no siempre resulta fácil en el marco de concertación del Estado central.** Existen barreras ideológicas e intereses que no siempre son convergente en la construcción del consenso. Resulta más factible a nivel local, debido a que hay más posibilidades de concretar y controlar los compromisos. Tras este desencuentro, por parte de las organizaciones sindicales, se cuestiona la dimensión colectiva y los fines de la coordinación para la integración, cuando se trata de estrategias particularistas vinculadas más a un modelo de solidaridad privada que a criterios distributivos con una dimensión colectiva.
- **La obtención de logros de la coordinación en cuanto a la integración social y económica requiere una apertura a la participación real e informada de los usuarios,** para lo que se necesitan metodologías adecuadas, una profesionalización de los técnicos que propicie crear ámbitos de participación colectiva: la participación formal no siempre es real, con frecuencia se utiliza la participación de forma retórica y se burocratizan los foros de participación, que a veces quedan prendidos de los lazos clientelares de la institución que financia.
- La participación de los usuarios en la coordinación **necesita de la interpretación-traducción cualitativa de sus necesidades, expuestas manifiestamente en el proceso de asesoramiento sociolaboral.** Las posibilidades de ampliar la participación de los usuarios en la coordinación depende del tipo y el grado de exclusión. Son también necesarios mediadores sociales profesionalizados para lograr el empoderamiento previo de los usuarios: el trabajo en grupo puede permitir la construcción de un espacio para el empoderamiento social y político.
- Son muy importantes los procesos de **coordinación informal** para conocer los intereses de los socios de un partenariado.
- La lógica financiera inspira el marco de referencia de coordinación del Sistema General de la Protección Social: El Pacto de Toledo como estrategia formal de coordinación deja abiertos bastantes interrogantes, pues implica una racionalidad normativa aplicada unilateralmente a las pensiones, que sólo incluyen las Rentas Mínimas teóricamente entre las competencias estatales, pero no fácticamente. De otro lado, el desarrollo autonómico de la coordinación vertical en materia de Seguridad Social y Servicios Sociales es diverso y desigual, pervirtiendo el objetivo de ajuste económico que inspira la acción del Estado de control del gasto.
- La coordinación desde arriba se produce atendiendo a criterios político-administrativos fundamentalmente relacionados con mecanismos de control del fraude: **Se da una coordinación de arriba a abajo entre administraciones, agentes y entidades sociales**

que intervienen en el diseño y la gestión de políticas sociales de prestaciones y de activación.

- La coordinación horizontal institucional es un espacio que no siempre está suficientemente abierto: Especialmente existe una compleja relación en los mecanismos de vertebración de la colaboración entre instituciones y el sector social que tiende a desarrollar vínculos con las organizaciones de forma bilateral, no integrada con otras administraciones del Estado.

Enseñanzas de los casos analizados.

- **El caso de Valdocco** en Andalucía enseña cómo en un entorno de una enorme aridez normativa y dificultades estructurales para la inserción por la falta de puestos disponibles, el elevado número de desempleados y una enorme escasez de recursos financieros, la iniciativa social es capaz de atender los espacios no cubiertos por la Administración.
- La base de su hacer está en su capacidad de generar fórmulas jurídicas y redes muy vinculadas con el territorio, desarrollando desde una perspectiva solidaria un sistema organizativo coordinado flexiblemente, adaptado desde la cercanía a las necesidades a sus usuarios.
- También muestra cómo vertebrándose con instituciones de investigación como la Universidad, otras participativas y lúdicas en el barrio, políticas en el ámbito de la ciudad, se pueden obtener resultados valiosos, al estar desarrollando estrategias muy cercanas al medio y no sólo mecanismos abstractos.
- Se muestra también como el éxito de una entidad es “captado” por la administración, que al tratar de incluirlo en una red que funciona de arriba a abajo de forma burocrática, crea disfunciones y una cierta parcelación.
- **El caso del programa Post’a Punt y los Contratos de Barrio de la Generalitat de Cataluña** son un ejemplo como instrumentos de socialización en la estrategia de coordinación, que nacen en torno a las necesidades de inserción de los grupos de Rentas Mínimas y generan una innovación social que desarrollan y amplían a través de sinergias en otros ámbitos territoriales.
- Se han establecido importantes modificaciones normativas, de ámbito autonómico, que posibilitan la introducción de cláusulas sociales en los pliegos de contratación pública, como primer paso para la creación de mercados tutelados, que son una avanzadilla a nivel del Estado.
- Los proyectos de obra dentro del programa Posa’t a Punt tienen que incluir la contratación de un determinado porcentaje de personas desfavorecidas así como los correspondientes itinerarios individuales de inserción, lo que garantiza un mínimo de contrataciones posteriores. La necesidad de mejorar los dispositivos de clasificación y formación *ad hoc* para el trabajo generan una demanda de coordinación de la formación que supone el reconocimiento institucional de este problema.
- Los Contratos de Barrio enmarcan la necesidad de territorializar las estrategias de inserción integradamente y establecer reglas de juego consensuadas por una amplia gama de agentes participantes. Suponen una estrategia de pactos locales que permiten la participación formal de los distintos agentes locales en el diagnóstico, priorizando a través de la coordinación común la gestión de acciones de lucha contra la exclusión.
- **El caso del Plan de Lucha contra la Exclusión de Navarra:** Permite aprender que cuando existe una estructura económica e institucional que favorece la identidad

sociolaboral y política, es más probable que surja una conciencia ciudadana *de la ecorresponsabilidad social e institucional* articulada (red de lucha contra la pobreza y la exclusión donde están además de las ONG los sindicatos) con menos personalismos que en otras regiones, lo que ha generado la participación y la presión social suficiente como para promover una normativa pionera en la regulación de derechos y obligaciones para con los excluidos, como los derivados de la Ley de lucha contra la exclusión, nacida del Plan globalizador e integrador de las medidas, instituciones y actores muy diversos y bastante sugerente en cuanto al proceso de desarrollo.

- El valor de la existencia en un espacio muy pequeño de experiencias ciudadanas de lucha contra la exclusión muy variadas y comprometidas en las que los usuarios participan de las decisiones como Traperos de Emaús u otras, facilitan que exista entre los políticos y los agentes sociales una sensibilidad mayor hacia estrategias integradoras. A ello se suma la utilización de las estructuras públicas de investigación, especialistas universitarios comprometidos y responsables políticos con sensibilidad sobre el peso que ello puede suponer en el mercado electoral, lo que ha posibilitado que exista una “filosofía” o voluntad de consenso entre distintas partes.
- Para diseñar la Ley de Lucha contra la Exclusión, se ha partido del conocimiento previo de la exclusión y de las políticas existentes en la realidad del territorio, tratándolas desde lo concreto, no desde opiniones o algoritmos de expertos, abstractos y deslocalizados. Esto ha dotado de legitimidad y realismo a los procesos de negociación.
- Las medidas y acciones previstas son acometidas de forma integrada por la iniciativa no gubernamental (entidades de la nueva economía solidaria, empresas mercantiles y sus organizaciones, junto a los sindicatos) y la pública (desde lo local a lo estatal, utilizando también las políticas para la igualdad europeas que terminan integrándolas), de forma interdepartamental. La calendarización concreta de las acciones de cada departamento sirve de base a las estructuras de seguimiento, obteniéndose mayor grado de transparencia en el conocimiento de la aplicación del Plan, lo que favorece el control y la exigencia de responsabilidades.
- Las medidas del Plan no van dirigidas exclusivamente a los perceptores de Renta Básica, ya que se entiende que un criterio estrictamente económico no es suficiente para delimitar al conjunto de personas necesitadas de apoyo para su incorporación social.

RECOMENDACIONES sobre la coordinación entre políticas activas de bienestar y empleo.

- Frenar los procesos de exclusión e intervenir en ellos de forma eficaz no depende sólo de la coordinación entre las políticas sociales y de protección, **parece necesario contemplar la estrategia de coordinación en un sentido más amplio y analizar hasta qué punto se implican criterios macroeconómicos y de cohesión social en las políticas** de producción, en las políticas en la producción y las de reproducción social que suponen una perspectiva más amplia que la que se obtiene cuando el debate se centra sólo en el sistema de la Seguridad Social. En ello juega un papel central la posición que los diferentes territorios tienen respecto a la división social e internacional del trabajo.
- La idea subyacente de proporcionalidad (cada uno da o recibe según sus necesidades concretas en cada momento) en la que se inspira el sistema de la política fiscal del Estado, que refuerza la cohesión social del modelo, se puede ver fortalecida, como algunos autores

Europeos señalan, en el caso del derecho a la renta mínima, al plantear que si cada ciudadano “contribuye fiscalmente” según el volumen del producto social que obtiene, como el sistema económico vigente genera estructuralmente desigualdad siendo cada vez más excluyente, **a los excluidos se les debería restituir por tal expropiación económica, social y políticamente: dar a cada uno según sus necesidades, que es el principio que fundamenta el derecho constitucional a una renta mínima.**

- Considerar desde esta perspectiva macrosocial los derechos ciudadanos supone **adoptar un cambio en las prioridades de las políticas estatales:** pasar de los algoritmos abstractos que priorizan a la empresa como ente social privilegiado en la acción económica, a la prioridad concreta de los ciudadanos y el cumplimiento de sus derechos recogidos en la Constitución, que constituye la base de la creación del Estado como órgano gestor de la solidaridad.
- **Los sistemas de protección social no deben basarse sólo en la renta pecuniaria:** pues la exclusión es mucho más que la falta de disponibilidad de dinero y cuando sólo se entiende así se pervierte el sentido de la medida aumentando la exclusión y su reproducción, convirtiéndola en precariedad y dependencia social, política y económica, como ha ocurrido con determinados subsidios.
- **Se necesita invertir en políticas de activación para la autonomía personal, social, económica y política implicando estrategias de calidad fundamentadas en la participación, la transparencia y control de las prácticas.** Esto requiere de una estrategia de coordinación pluridimensional que catalice las redes de dispositivos políticos, técnicos y sociales de información, asesoramiento, formación, ayudas económicas existente en todos los ámbitos de las políticas sociales y económicas. La actuación integral sobre los territorios, resulta de máximo valor. La experiencia de Navarra, aún muy limitada en su aplicación, apunta a que se pueden obtener buenos resultados para los usuarios cuando los agentes y entidades del territorio están vertebrados y coordinados.
- La coordinación tiene el reto de **conseguir una mayor nitidez en la delimitación de las competencias y de actuaciones institucionales,** propiciando espacios que doten de flexibilidad para reajustar las rigideces que puedan derivarse.
- Sería necesario **un sistema unitario general de prestaciones no contributivas que incluya las rentas mínimas,** que reduzca la enorme complejidad actual y las desigualdades territoriales.
- Ante la generalizada demanda de **una armonización integradora de los sistemas de Rentas Mínimas,** se debería estudiar la posibilidad de una **ley de rango estatal** que garantice la coordinación real y la cofinanciación: el Estado, como garante de la igualdad de derechos de todos los ciudadanos, podría asumir el coste de las prestaciones económicas en todo el territorio nacional, mientras que las Comunidades Autónomas se responsabilizarían de la gestión correspondiente y su descentralización local.
- Se debería garantizar un **ingreso adecuado a las necesidades de las personas mientras dure la situación de carencia,** sin someter al usuario a periodos administrativos de cobertura independientes de las necesidades específicas.
- Resulta necesario **mejorar los canales y códigos de información sobre los programas, adaptándolos a los destinatarios.** Facilitar el acceso y la tramitación de solicitudes, eliminando las rigideces burocráticas basadas en descriptores y pasar a elementos centrados en la necesidad real del usuario para obtener el derecho; simplificar los procesos administrativos; reducir el tiempo de tramitación y evitar incompatibilidades con otras prestaciones cuando existe situación de verdadera necesidad.

- Se necesita **una ley que regule de forma integrada los diferentes dispositivos de inserción productiva y social** públicos y privados, regulando las relaciones laborales, los ámbitos de acción y protección y los tipos de actores que pueden constituirlos.
- Sería recomendable **acotar el sentido de una estrategia de coordinación**, esto es, establecer las pautas organizativas para que las organizaciones coordinadas constituyan un **ecosistema comunicacional cualificante y flexible**, con capacidad de retroalimentación y actualización continua.
- Este **ecosistema institucional cualificante supone la posibilidad de establecer procesos continuos de socialización en la negociación entre diferentes actores y estructuras de responsabilidad vertical**: los usuarios han de participar en los procesos para que puedan conocer el contexto e intervenir responsablemente en el cambio; los técnicos para gestionar, apoyar y mediar de forma eficiente ante usuarios, políticos y agentes sociales; los agentes sociales para establecer mecanismos de control y seguimiento; las entidades para intervenir aportando su experiencia; los expertos para establecer la traducción del significado de los códigos y su actualización en los procesos concretos articulados con los de ámbito más global; los responsables políticos para diseñar procesos de acuerdo a las necesidades de los usuarios y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.
- Establecer **mecanismos de transparencia de obligado cumplimiento** que dejen constancia de las incidencias a través de la formalización del seguimiento continuo y periódico, es uno de los requisitos, junto con la voluntad política, que deberían cumplir las estrategias de coordinación de políticas e instituciones para evitar el uso retórico de la participación y la coordinación. Para ello, el papel de **expertos independientes**, cuya participación sea consensuados por los agentes implicados, puede ser de gran importancia.
- **Las entidades públicas tienen la responsabilidad de asumir y promover el liderazgo** de procesos de coordinación, como medio de mejorar las prestaciones de las diferentes políticas.
- **Se necesita delimitar claramente en la normativa los objetivos y las dimensiones precisas de la coordinación**: el liderazgo institucional, el instrumento, espacio, tiempo y contenido de la coordinación entre diferentes políticas. Para ello se debería de indicar las estructuras implicadas (vertical y horizontalmente), su grado de competencia y los recursos que aportan; un dispositivo de generación y soporte de información al que se pueda acceder desde los diferentes puntos de la red, que sirva de modo preciso para la definición conjunta de objetivos de las áreas implicadas, para vertebrar los mecanismos de definición de procesos de coordinación entre actores y estructuras y para realizar una monitorización continua con procesos de retroalimentación de abajo a arriba y de arriba abajo, que permita el seguimiento y la evaluación de los resultados según los grados de autonomía que se van consiguiendo en los usuarios. Todo ello desde una perspectiva que sea lo suficientemente flexible y profesionalizada y consolidada, como para ser capaz de atravesar las contingencias de un coyuntural cambio político.
- La **negociación informal de los códigos** da buenos resultados para los procesos formales de coordinación, así como una eficiente gestión del tiempo dedicado a procesos de coordinación, en ello las nuevas tecnologías electrónica y fotónica pueden ser muy útiles.
- La **activación se debería de concretar en objetivos claramente delimitados** que los dispositivos de asesoramiento e inserción deberían cumplir según las necesidades del usuario, de modo que permitan **evaluar el nivel de autonomía alcanzado** para la gestión personal (alojamiento, educación personal y de los hijos, habilidades relacionadas con el cuidado personal y sociofamiliares), laboral (en el mercado de trabajo o en otros ámbitos,

orientada a obtener una cierta estabilidad), económica (capacidad para gestionar y obtener recursos), social (capacidad para favorecer las relaciones y redes de diferentes tipos) y política (capacidad organizativa con dimensión grupal o colectiva) del usuario.

- **La activación y la renta deberían ser un derecho** que implique reconocer al usuario como ciudadano y que éste se reconozca como miembro de la comunidad a la que debería corresponder activamente aunque no necesariamente a través del trabajo.
- Sería conveniente que en los procesos de integración sociolaboral se incluyan **estrategias preventivas** que implique a todos los miembros de la unidad familiar de los grupos de riesgo, especialmente a los más jóvenes.
- Se deberían **propiciar instrumentos y métodos de comunicación y participación de los usuarios en los procesos, que permitan superar la relación autoritaria entre usuario e institución, para mejorar los resultados de la integración.** La nueva metodología de sociodramatización motivacional aporta buenos resultados para generar dinámicas socializadoras no conductistas en la participación de este tipo de usuarios con dificultades de acceso social a la participación en las políticas de activación.
- La organización de redes de entidades de economía solidaria debería propiciarse desde los responsables de las políticas, aunque con las medidas de control necesarias para que **no suplanten los intereses de los usuarios** a los que a veces representan: Cuando las entidades están coordinadas en un territorio, se deberían plantear convenios para el apoyo de las actividades que durasen al menos 4 o 5 años para permitir la consolidación de las estrategias y evitar que las entidades estén sometidas a la presión de la coyuntura económica o política local.

Los nuevos problemas de exclusión requieren establecer una batería de ayudas económicas complementarias a las existentes, como la subsidiación de los intereses de los préstamos hipotecarios, favorecer entidades de crédito solidario, la creación de subvenciones específicas o distintas ventajas fiscales, entre otras. Además hay que cuidar la intervención en materia de vivienda, que es uno de los principales problemas de estos grupos. Esto planteará **la necesidad de llevar a cabo una actuación coordinada y concertada en la que participen el gobierno central, las comunidades autónomas, los ayuntamientos, los agentes sociales y las entidades sociales.**

- El creciente volumen de inmigrantes requiere un **desarrollo normativo con recursos suficientes** para facilitar su integración sociolaboral integrado a través de dispositivos ordinarios que consideren las diferencias territoriales.
- En un sistema coordinado **la clasificación de grupos diana para la intervención debería venir inspirada por las características estructurales de los usuarios** a través de analizadores no descriptivos y no por los rasgos descriptivo-administrativos de los programas, siendo éstos los que se adapten a las necesidades del usuario y no al contrario.
- **Se necesitan nuevos perfiles profesionales** no atezados corporativa o académicamente para gestionar la coordinación de políticas dirigidas a personas con necesidad, entre diferentes áreas de servicios, territorios y actores:
 - **Perfil de un “mediador social” traductor a diferentes niveles del sentido del discurso de los actores implicados.** Esto requiere una pluridisciplinariedad que aúne la formación social y una visión de la economía concreta de estos grupos, con la capacidad de obtener instrumentos para el conocimiento de la realidad local y traducir a las diferentes administraciones de forma eficiente los contenidos e intereses de los

diferentes actores y trasladarlos a los protocolos que utilizan en sus pautas institucionales ordinarias.

- **Perfil de “evaluador de procesos de coordinación”**, que ha de establecer consensos relativo a la valoración que sean adecuados para los diferentes actores implicados. Además de **agregar contenidos pluridisciplinarios**, a nivel de formación continua, para los diferentes tipos de técnicos implicados en una estrategia de coordinación de la gestión de la inserción de ciudadanos excluidos, que evite los prejuicios bien del asistencialismo o del economicismo tecnocrático.
- La integración sociolaboral de los excluidos **exige una mayor implicación de los agentes sociales en la promoción, seguimiento y control de la coordinación** de las políticas activas de bienestar y empleo y una mayor apertura a la colaboración con otras organizaciones sociales implicadas en estos procesos de integración.
- **Los responsables políticos deberían asumir el reto de promover la integración sociolaboral de los excluidos articulando estrategias de coordinación y participación, por encima de los intereses políticos** de los partidos o facciones. Esto debería llevarles a establecer mecanismos estructurales sólidos que faciliten la coordinación democrática, independientemente de la coyuntura política concreta.
- **Los expertos implicados en la coordinación** deberían utilizar métodos estructurales abiertos y participativos para no imponer una lógica instrumental tecnocrática alejada de los intereses de los otros miembros que participan en el proceso. El socioanálisis o análisis institucional es una de las prácticas que pueden resultar más eficientes y enriquecedoras para todos los agentes de la coordinación.
- **La articulación del sector social en redes territoriales** puede resultar una estrategia valiosa de empoderamiento del sector, que repercuta en el reconocimiento social del problema de la exclusión y la puesta en funcionamiento de estrategias coordinadas de integración.
- Para luchar de forma integral contra los procesos de exclusión se necesita promover desde todos los ámbitos territoriales (del europeo al local), institucionales (desde los presupuestos generales a la asistencia concreta) y desde los agentes implicados, **una resocialización de las normas, los procesos y los valores** colonizados por la abstracción mercantilizadora de la vida que se ha venido imponiendo.

BIBLIOGRAFIA

ABAD, F. (1999-2000) “La empresa privada y las Empresas de Inserción” en Las empresas de Inserción a debate. Revista de Documentación Social. Nº 117-118. Cáritas española. Madrid.

ALONSO, L.E. (1999) Trabajo y ciudadanía. Edit. Trotta. Madrid.

ALONSO, L.E. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1994) “Necesidades sociales y crisis de los consumos públicos” en Revista de Occidente, nº162. Madrid.

ALONSO, J.M. y GONZALO GONZÁLEZ, B. (1997) La asistencia social y los servicios sociales en España. Boletín Oficial del Estado. Madrid.

ÁLVAREZ, F. E alter (1995) Desigualdad y pobreza hoy. Talasa. Madrid.

ARAGÓN, ROCHA y TORRENTS (1999) Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas. Fundación 1º de Mayo con colaboración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En fase de Publicación.

ASOEL (2000) Necessitats formatives del treball a la indústria catalana. Associació per l’Orientació Empresarial i Laboral de Catalunya. Barcelona.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (1999) Plan Estratégico Económico y Social de Barcelona (1999-2005).

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (1999) Barcelona Activa, Memoria de actividades 1998.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (1995) Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales.

AYUNTAMIENTO DE GERONA (2000) Memoria del Dispositivo Municipal de Inserción Económica (DIE), 1999.

CASTILLO, J.J. (1998) A la búsqueda del trabajo perdido. Tecnos. Madrid.

CAZORLA, J. (1994) “El clientelismo de partido en España ante la opinión pública. El medio rural, la administración y las empresas”. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona.

CAZORLA, J. (1992) “Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características”. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona.

CEBRIAN, GARCIA SERRANO, MURO y TOHARIA, (1996) Protección social y acceso al empleo. Consejo Económico y Social. Madrid.

CENTRO IINFORMATIVO DE INVESTIGACIONES EUROPEAS EN EL MEDITERRANEO (CIREM), (1999) “Políticas de empleo y pactos territoriales: algunas enseñanzas partiendo del caso del Vallés Occidental ” en CIREM Informa, nº 21. Barcelona.

CC.OO. FEDERACION DEL CAMPO (1999) Informe Campañas Agrícolas Interiores y Exteriores 1998. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

CC.OO. FEDERACION DEL CAMPO (2000) Informe Campañas Agrícolas Interiores y Exteriores 1999. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1999) Informe de la Comisión “Sobre la aplicación de la recomendación 92/441/CEE, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social”. COM (1998), 774 final. Bruselas

CONSEJERIA DE ASUNTOS SOCIALES DE LA JUNTA DE ANDALUCIA (1999) Memoria 1998 del Sistema Público de Servicios Sociales en Andalucía.

CONSEJERÍA DE TRABAJO E INDUSTRIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (1999) Informe de evaluación y resultados. Iniciativas Comunitarias Empleo y Adapt en Andalucía. Primer semestre de 1999. Junta de Andalucía. Sevilla.

CONSEJO DE LA UNION EUROPEA (2000) “Empleo, reformas económicas y cohesión social para una Europa de innovación y conocimiento”. Documento de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. N° 5256/00. Bruselas.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES) (2000) Mercado de trabajo, relaciones laborales y políticas de empleo. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 1999. Madrid.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES) (1996) Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 1995. Madrid.

COORDINADORA CATALANA DE EMPRESAS DE INSERCIÓN (ACEI) (1999) Memoria de las Jornadas sobre Economía Social y Ocupación. Barcelona, diciembre de 1998.

COORDINADORA CATALANA DE EMPRESAS DE INSERCIÓN (ACEI) (1998) Boletín ACEI nº 1

DELGADO CABEZA, M.(1995) “La economía andaluza en los años noventa. Rasgos básicos y perspectivas” en DELGADO, M. y ROMAN, C. (Eds.) Ocho análisis de la economía andaluza. Instituto de desarrollo Regional. Sevilla.

EQUIPO EDIS (2000) Las Condiciones de Vida de la Población Pobre desde la Perspectiva Territorial. Cáritas y Fundación Foessa. Madrid

ESTÉVEZ, C. (1998) Las Rentas Mínimas Autonómicas. Estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones. CES. Colección Estudios. Madrid.

FEDERACION ESPAÑOLA DE ENTIDADES DE EMPRESAS DE INSERCIÓN (1999-2000) “Posicionamiento de FEDEI de cara a Ley de Empresas de Inserción” en Las empresas de Inserción a debate. Revista de Documentación Social. N° 117-118. Cáritas Española. Madrid.

FERNÁNDEZ DURAN, R. (1998) “Los cambios en el empleo y en la estructura social” Jornadas de Economía Crítica. Málaga.

FUNDACIÓN DEL BANCO BILBAO VIZCAYA (1999), Informe sobre la Renta Nacional de España y su distribución territorial. Madrid.

FUNDACION GAZTELAN & UNIVERSIDAD PUBLICA DE NAVARRA (1999) La Fundación Gaztelan: incorporación social y economía solidaria. Proyecto “Empresa Social Solidaria”. Dactilografiado.

GARCÍA LIZANA, A.(1999) “Renta y desigualdad social en Andalucía” en MOYANO, E. e YRUELA, M. (coord.).Informe Social de Andalucía (1978-1998). IESA y Federación de Cajas de Ahorro de Andalucía. Córdoba.

- GARCIA ROCA, J. (1992) Público y privado en la acción social. Del Estado de Bienestar al Estado Social. Editorial Popular. Madrid.
- GAVIRA, L. (2000) “El trabajo, el paro y sus implicaciones para la cohesión social en Andalucía” en Desde el Sur. Cuadernos de Economía y Sociedad. Mergablum. Sevilla
- GAVIRA, L. (1999a) “La participación de los *jóvenes con especiales dificultades* en la aplicación de políticas activas para el empleo: limitaciones y potencialidades” en Tercer sector y participación juvenil. *Revista de estudios de Juventud* nº 45. Instituto Nacional de la Juventud del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- GAVIRA, L. (1999b) “Mercado de trabajo y políticas de empleo en Andalucía” en MOYANO, E. e YRUELA, M. (coord.). Informe Social de Andalucía (1978-1998). IESA y Federación de Cajas de Ahorro de Andalucía. Córdoba.
- GAVIRA, L. (1993) Segmentación del mercado de trabajo rural y desarrollo: El caso de Andalucía. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- GELDOF, D. & VRANKEN, J. (1998) “Integrated approaches to active welfare and employment policies” Final Report. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1999) Informe sobre el estado de aplicación de la Renta Mínima de Inserción en Cataluña, 4º trimestre de 1999. Dactilografiado.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1998) Pacto por el Empleo de Cataluña (1998-2000).
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1998) Plan de Inserción Sociolaboral de personas minusválidas.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1998) Catálogo de Centros Especiales de Trabajo.
- GOBIERNO DE NAVARRA (1999) La Economía Navarra en 1998.
- GOBIERNO DE NAVARRA (1999) Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra (1998-2005).
- GOBIERNO DE NAVARRA (1999) Plan de Empleo de Navarra (1999-2001).
- GOBIERNO DE NAVARRA (1999) Coyuntura Económica de Navarra nº 33, 34, 35 y 36.
- GOBIERNO DE NAVARRA (1998) Circle II. Programa de Inserción Laboral.
- GOBIERNO DE NAVARRA & UNIVERSIDAD PUBLICA DE NAVARRA (2000) Reordenación de la Atención Primaria de Servicios Sociales en Navarra. Dactilografiado.
- GONZÁLEZ, J.J.; DE LUCAS, A. y ORTI, A. (1985) Sociedad rural y juventud campesina. Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios. Madrid.
- INSTITUT DEP (1998) Els processos d'integració. Avaluació dels expedients de la RMI (1990-1995). Dactilografiado.
- INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL (2000) “Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra”. Comisión de Seguimiento. Subdirección de Atención Primaria e Incorporación Social. Pamplona. Dactilografiado.
- INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL (2000) Comisión de Seguimiento del Plan de Lucha contra la Exclusión Social. Dactilografiado.
- INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL (1999) Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra (1998-2005). Gobierno de Navarra, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud. Pamplona.

INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL (1998) Memoria evaluativa del proyecto “Centro Piloto de Incorporación Sociolaboral”. Dactilografiado.

JEREZ, A. (Coor.), (1997) ¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector. Tecnos. Madrid.

LAPARRA, M., COREA, C., GAVIRIA, M y AGUILAR, M. (1990) El salario social sudado. Editorial popular. Madrid.

MADRUGA, I y MOTA, R. (1999) Las condiciones de vida de LOS HOGARES POBRES ENCABEZADOS POR UNA MUJER. Pobreza y género. Cáritas Española. Madrid.

MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES (1995) Las “Rentas mínimas de inserción”: orígenes, modelos y aplicaciones en las Comunidades Autónomas. Segundo borrador. Subdirección General de Programas de Servicios Sociales. Madrid. Dactilografiado.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS) (2000) “Seguimiento del plan de Acción para el Empleo. 1999”, en Observatorio. Secretaría General de Empleo. Dactilografiado.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS) (2000) Actuaciones contra la Exclusión Social, 2000. Secretaría General de Asuntos Sociales. Dirección General de Acción Social, Del Menor y De la Familia. Madrid. Dactilografiado.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS) (2000) El sistema público de servicios sociales. Memoria del plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en corporaciones locales. 1997-1998. Publ. MTAS, Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS) (1999) “La política de empleo en España. Informe base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo” (tercera actualización: correspondiente al segundo semestre de 1999). Secretaría General de Empleo. Dactilografiado.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS) (1999) “La política de empleo en España. Informe base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo” (segunda actualización enero-junio 1999). Secretaría General de Empleo. Dactilografiado.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS) (1999). Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales, 1998. Publ. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS) (1999) Plan de acción para el empleo del Reino de España, 1999. Dactilografiado.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS) (1998) “La política de empleo en España. Informe base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo” (actualización correspondiente al segundo semestre de 1998). Secretaría General de Empleo. Dactilografiado.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS) (1998). Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atención Primaria. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS) (1998). Jornadas sobre rentas mínimas de inserción. Vitoria-Gasteiz. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría General de Asuntos Sociales. Materiales de trabajo, nº 41. Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS) (1997) El sistema público de servicios sociales. Publ. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS) (1995) La política de empleo en España. Publ. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Informes y Estudios. Madrid.

MONTSERRAT, J. y RODRIGUEZ CABRERO, G. (1996) “la dimensión económica del sector de las entidades no lucrativas de servicios sociales” en Las entidades voluntarias en España. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid.

MORAN, A. (1997) “El futuro del trabajo, el empleo y el sector voluntario” en JEREZ, A. (Coor.), (1997) ¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector. Tecnos. Madrid.

ORTI, A. (1994). "La confrontación de modelos y niveles epistemológicos en la génesis e historia de la investigación social" en DELGADO, J. y GUTIERREZ, J. (comps.). Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Ed. Síntesis, Madrid.

PLATAFORMAS SOLIDARIAS CONTRA EL PARO Y LA POBREZA. (1996) “Iniciativa legislativa popular para una carta de derechos sociales: Exposición de motivos que aconsejan la tramitación y la aprobación por parte del Parlamento Vasco de la iniciativa popular para una carta de derechos sociales”. Gasteiz. Dactilografiado.

PETRELLA, R. (1994) “Las trampas de la economía de mercado para a formación del futuro: más que un anuncio, la necesidad de una denuncia” en Formación Profesional, nº3. CEDEFOP, Berlín.

PRIETO, C. (Coor.) (1994) Trabajadores y condiciones de trabajo. Ediciones HOAC. Madrid.

RENES, V. (2000) Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial. Pobreza y territorio. Cáritas Española. Madrid.

RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994) “Políticas de rentas” en Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000. Fundación FOESSA. Madrid.

SECRETARÍA DE EMPLEO DE CC.OO. (1999-2000) “Opinión de CC.OO. sobre aspectos del marco normativo y de la realidad social de las Empresas de Inserción” en Las empresas de Inserción a debate. Revista de Documentación Social. Nº 117-118. Cáritas Española. Madrid.

SECRETARÍA EJECUTIVA DE UGT (1999-2000) “Aspectos normativos de las empresas de Inserción” en Las empresas de Inserción a debate. Revista de Documentación Social. Nº 117-118. Cáritas Española. Madrid.

SERVICIO NAVARRO DE EMPLEO (2000) Memoria de actividades 1999. Dactilografiado.

TOHARIA, L. (1994) “La evolución del empleo y el paro en España” en Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000. Fundación FOESSA. Madrid.

TORRES, J. (1999) ”Sobre las causas del paro y la degeneración del trabajo” Revista Sistema, nº 151. Madrid.

SIGLAS MAS UTILIZADAS EN EL INFORME.

AEPSA: Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios
AIEE: Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo
ASAJA: Asociación de Jóvenes Agricultores
BOE: Boletín Oficial del Estado
BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
CCAA: Comunidades Autónomas
CCOO: Sindicato Comisiones Obreras
CE: Constitución Española
CEOE: Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPYME: Confederación de Pequeñas y Medianas Empresas
CES: Consejo Económico y Social
COAG: Confederación de Empresas Agrarias
EGB: Enseñanza General Básica
EidA: Asociación de Empresa de Inserción de Andalucía
ELA-STV: Sindicato de Trabajadores Vascos
EPA: Encuesta de Población Activa
ESO: Enseñanza Superior Obligatoria
ETT: Empresa de Trabajo Temporal
FEDEI: Federación Española de Empresas de Inserción
IMFE: Instituto Municipal de Formación y Empleo, Ayuntamiento de Granada
IMSERSO: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales
INEM: Instituto Nacional de Empleo
INSALUD: Instituto
INSS: Instituto de la Seguridad Social
IPC: Índice de Precios de Consumo
IRPF: Impuesto sobre el Rendimiento de las Personas Físicas
I+D: Innovación más Desarrollo
I+E: Innovación más Empleo
LISMI: Ley de Integración Social de los Minusválidos
LOGSE: Ley de Ordenación General del Sistema Educativo
MTAS: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
ONCE: Organización Nacional de Ciegos
ONG: Organización No Gubernamental
PER: Plan de Empleo Rural
PFEA: Plan de Fomento del Empleo Agrario
PIB: Producto Interior Bruto

PIRMI: Programa Interdepartamental de Rentas Mínimas de Inserción
PM-40: Asociación de Parados Mayores de 40 años
PNAE: Plan Nacional de Acción para el Empleo
RD: Real Decreto
RDN: Renta Disponible Nacional
REASS: Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social
REPRIS: Red Española de Promoción e Inserción Social
RMA: Renta Mínima Autonómica
RMI: Renta Mínima de Inserción
SEEPROS: Sistema Europeo de Estadísticas integradas de Protección Social
SEPE: Servicio Español Público de Empleo
SIPE: Servicio Integrado para el Empleo
SISPE: Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo
SMI: Salario Mínimo Interprofesional
SOC: Sindicato de Obreros del Campo
STC: Sentencia Tribunal Constitucional
UGT: Sindicato Unión General de Trabajadores

ANEXO 1: ASPECTOS METODOLOGICOS

ASPECTOS METODOLOGICOS.

La metodología para la realización de esta investigación es inicialmente el resultado del consenso logrado con el equipo multinacional de investigadores a partir de las propuestas planteadas por los responsables de este proyecto de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo.

- **Se ha optado por una metodología cualitativa:** Partiendo de una escasa y dispersa información disponible, desde un enfoque estructural se han tratado de conocer en profundidad los significados y las motivaciones de los actores implicados en los procesos de diseño, gestión, control de políticas sociales, tanto de prestaciones económicas como de activación y su potencial coordinación en torno al grupo de referencia.

- **El grupo de referencia de esta investigación:** Dadas las características de este “*último sistema de protección en España*”, no se ha limitado a las personas que son receptoras de programas de rentas mínimas, debido a la escasa repercusión cuantitativa de la Renta Mínima en relación a las situaciones de exclusión y la existencia de sistemas asistenciales que pueden estar cubriendo más o menos los objetivos de la renta mínima. Por consiguiente, este informe se refiere al sector de población que estando en edad de trabajar, tiene recursos insuficientes o necesidad, debido a su relación con el trabajo (trabajo informal, ocasional, mal pagado, etc.) y/o a su relación con otras esferas de lo social (familias con múltiples problemáticas, escasa cualificación, fracaso escolar, tener que asumir cargas familiares sin tener ayuda suficiente, etc.), bien porque se encuentran en situación de riesgo de exclusión social, cumplan o no los requisitos formales (distintos en cada región española) para acceder a programas de rentas mínimas y estén o no realmente incluidos en alguno de estos programas de rentas mínimas.

Este universo de referencia trata de aunar la precariedad que genera riesgo de exclusión, la exclusión que genera riesgo de marginación y la propia marginación derivada de otros factores o de la falta de acceso al trabajo en sus múltiples formas (informal, empleo a tiempo parcial, subempleo, trabajo subpagado, autoempleo...) y que va más allá del mercado de trabajo, muy reducido en algunas regiones.

- **Los objetivos centrales del análisis:** Han sido definir e identificar las estrategias de coordinación entre las políticas de prestaciones económicas y las políticas activación a través del trabajo.

- **La estrategia de investigación:** Se ha optado por ganar relevancia significativa, más que representación cuantitativa. Aunque hay que señalar, que dada la complejidad del objeto de estudio y su perspectiva transnacional siempre se ha seguido una pauta de descripción de procesos para, seguidamente, interpretarlos y concluir sobre ellos.

- **La unidad de análisis:** Es el Estado español, aunque debido al marco autonómico y al proceso de tránsito hacia la descentralización del mismo en el Estado de las Autonomías, especialmente considerando que la Renta Mínima es autonómica, se ha seguido la estrategia de analizar el contexto del marco general español, para profundizar más en las especificidad de tres Comunidades Autónomas. Siguiendo la estrategia del **estudio de caso**, se ha realizado una investigación de campo en mayor profundidad, para extraer criterios de relevancia significativa. Además, se ha partido del análisis de los contextos Autonómicos para profundizar a nivel micro en 3 casos de buenas prácticas de coordinación, que implican diferentes procesos coordinadores.

- **La selección de estas tres Comunidades:** Se fundamenta en la posición estructural que ocupan en cuanto al grado de desarrollo normativo de las políticas de coordinación respondiendo a posiciones estructurales dentro de lo que es el sistema socioeconómico e institucional Español diferentes.

El primer caso corresponde a Andalucía. Según el informe de la Fundación del Banco Bilbao-Vizcaya (1999), ocupa tras Melilla el lugar más alejado de la media española de renta familiar disponible, con sólo el 58,86% de renta respecto a la media europea, es objetivo 1. Su nivel de renta familiar es el segundo más bajo del Estado (el 78,43% respecto a la media nacional) y las tasas de paro la más elevada. A pesar de acceder a la autonomía por la vía rápida, aún no ha conseguido las competencias en políticas de empleo, debido a la política de confrontación habida entre gobierno central y el gobierno autonómico, a pesar que muchas otras autonomías que accedieron por la vía del artículo 143 (la vía más lenta) ya disfrutaban desde hace tiempo de esas competencias. En esta Comunidad aún tienen las zonas rurales un peso importante, dándose una amplia presencia del sistema de prestación no contributivo específico para el medio rural. En esta región no existe una ley de Rentas Mínimas. El programa se sitúa en otro de más amplio espectro “El Programa de Solidaridad de los Andaluces”. Esta falta de marco normativo no es óbice sin embargo para que se desarrollen espacios de coordinación de abajo a arriba que parten de entidades no gubernamentales y que implican una amplitud considerable de actores e instituciones.

El caso de Cataluña ha sido seleccionado debido a que se trata de una región que cuenta con un alto grado de autonomía, formando parte de las regiones históricas. Esta Comunidad mantiene un dinamismo económico considerable: ocupa el segundo puesto en la renta familiar disponible (119%), aunque ha retrocedido desde 1955 casi 30 puntos respecto al lugar mantenido con la media española. Su tasa de paro está por debajo de la media española. Todo ello se traslada a la sociedad civil y las instituciones, dotándola de un enorme protagonismo en el contexto del Estado. Cuenta con un sistema de Renta Mínima regulado mediante ley y unas experiencias interesantes en cuanto a la ampliación de espacios para la inserción en colaboración con el sector social a través de la “cláusula social”, que implica el reconocimiento de mercados tutelados.

El caso tercer caso es la Comunidad Foral Navarra. Junto con el País Vasco, Navarra cuenta con las cuotas más altas de descentralización, son las únicas Comunidades que tienen descentralizado el sistema fiscal, manteniéndose en el caso de Navarra incluso durante la etapa franquista, lo que es importante no olvidar cuando se trata de conocer en la actualidad la estructura financiera e institucional que se ha ido desarrollando. De ahí que se haya seleccionado este caso como significativo de un territorio con una dinámica estructura económica: es la tercera comunidad por renta familiar, 114,4% de la media estatal, que viene manteniéndose a lo largo de los últimos años. La tasa de paro muy inferior a la media nacional y tiene una larga y amplia autonomía político-financiera. Esta Comunidad Autónoma, que sólo tiene una provincia, puede dar pistas sobre la gestión de las necesidades de los que tienen rentas insuficientes, en un medio en el que se cuenta con un mercado dinámico y bastantes recursos financieros. Cuenta, junto con el País Vasco, con uno de los sistemas de coordinación y legislación de la Renta Mínima más avanzado, desarrollando una iniciativa legal de lucha contra la exclusión que puede ser una referencia importante.

En estas Comunidades se ha profundizado en el análisis de caso de “**buena práctica**” de coordinación atendiendo tanto a factores cuantitativos como cualitativos en cuanto al acceso, el proceso y los resultados de la coordinación para los actores implicados. Así los casos se han seleccionado atendiendo a experiencias de coordinación (ver capítulo 4) que respondan a distintos analizadores y variables, con el objetivo de recoger una amplia variedad de elementos ilustrativos de las muy diversas y complejas formas de coordinación existentes:

El territorio socialmente construido. España cuenta con la existencia de 17 Comunidades Autónomas, que disponen de diferentes grados de autonomía. Para realizar un estudio más detallado, se ha decidido seleccionar tres de ellas que son representativas de modelos y contextos socioeconómicos muy diferenciados. Parece por tanto lógico que el estudio de casos, siguiendo esta elección territorial, busque ejemplos correspondientes en estas tres Comunidades Autónomas.

Los Actores. Existe una gran diversidad de actores y organizaciones implicadas en la lucha contra la exclusión, públicos y privados. Se ha intentado seleccionar ejemplos que incluyan distintos tipos de actores, con un especial énfasis en la participación de organizaciones no gubernamentales, que son entidades que además de estar adquiriendo un creciente protagonismo en estos temas, siendo en determinados casos, portavoces de grupos de excluidos.

El ámbito de la coordinación. Dependiendo de los actores implicados, de los contenidos y objetivos de coordinación, el ámbito al que afecta la coordinación puede ser muy distinto (dentro de una misma organización o entre organizaciones, en el ámbito local, comarcal, provincial, regional, nacional, europeo). Se ha intentado que los casos seleccionados sean ilustrativos en este sentido.

Los Procesos. Dado que las propuestas y estrategias planteadas son de una gran variedad y la coordinación puede ser un elemento clave en diversas etapas de las mismas, se ha intentado seleccionar ejemplos ilustrativos de la coordinación en distintos momentos de los procesos (planificación y diseño de políticas, gestión y aplicación de programas concretos, etc.).

Tipos y fines de la coordinación. Se ha tratado de que los casos seleccionados muestren, en lo posible, la variada gama de tipos de coordinación que se pueden presentar (horizontal / vertical, formal / informal, etc.). Así como los objetivos financieros, políticos, de eficacia y calidad de resultados, etc.

- **El proceso de análisis:** Se han considerado tanto variables descriptivas como analizadores cualitativos:

Entre las variables descriptivas analizadas se pueden señalar las siguientes: Condiciones formales para el acceso (edad, residencia, grado de targetización y universalización del derecho a la renta mínima); Periodo(s) de cobertura y obligaciones que implica respecto a la activación; Existencia de mecanismos que favorezcan la información a los usuarios potenciales; Relación entre usuarios potenciales/atendidos; Relación volumen de usuarios/ tipo(s) de servicio o prestación; Posibilidades de acceso físico (localización de las prácticas de activación y gestión de las políticas); Espacios y tiempos formalizados para la participación de los usuarios en los procesos de coordinación de las políticas.

Cualitativamente los analizadores centrales para la interpretación han sido: Limitaciones en cuanto al contexto socioeconómico e institucional en el que se genera la Coordinación entre políticas (grado de dinamismo socioeconómico de la región y recursos para la integración); Grado de adecuación de los códigos y procesos de comunicación en las prácticas políticas al de los usuarios que posibiliten la participación en la definición de sus necesidades; Mecanismos que potencian la participación desde una ciudadanía activa de los usuarios (inyectar autonomía a través de la adquisición de competencias sociales y para la toma de decisiones en los procesos de información, formación, orientación, acompañamiento para el empleo o la creación de empresa); Creación de mecanismos de transparencia en cuanto a los procesos, la evaluación y los resultados.

- **Los instrumentos utilizados para realizar la investigación** han sido, de un lado, la recopilación de la máxima información documental y bibliográfica en relación al tema objeto de estudio. De otro, la realización de entrevistas abiertas en profundidad a informantes cualificados de los diferentes niveles territoriales y según posiciones estructurales respecto al tema estudiado: responsables técnicos, técnicos implicados directamente en la gestión, responsables políticos, agentes sociales y responsables de organizaciones no gubernamentales. De forma resumida y atendiendo a su posición, los entrevistados responden a los siguientes estratos:

Administraciones Públicas:

- 6 responsables políticos de ámbito autonómico
- 2 responsables políticos de ámbito local
- 9 responsables técnicos de ámbito nacional
- 14 responsables técnicos de ámbito autonómico
- 8 responsables técnicos de ámbito local

Agentes Sociales y Expertos:

- 2 expertos universitarios en lucha contra exclusión
- 1 responsable de una organización empresarial
- 3 responsables de sindicatos

ONG vinculadas a la lucha contra la exclusión y Usuarios:

- 8 responsables de ONG que realizan inserción sociolaboral de receptores de renta mínima
- 6 técnicos de ONG que realizan inserción sociolaboral de receptores de renta mínima
- 10 usuarios (receptores de rentas mínimas implicados en acciones o programas de inserción).

Además se han realizado entrevistas en grupos para tratar de soslayar el particularismo y trascender al nivel del grupo de forma estructural. El grupo de discusión permite tener una perspectiva crítico-dialéctica abierta a los sujetos, de ahí que estas entrevistas se hayan dirigido a grupos de usuarios (2 entrevistas de grupo) y a técnicos responsables de la gestión directa (1 grupo).

- **Estructura y contenido del informe:** Este informe se ha organizado en 5 capítulos y 3 anexos.

Hay que señalar que la segmentada organización territorial y política genera un modelo muy complejo de organización administrativa y que el desigual desarrollo de las políticas activas de Bienestar y Empleo, así como el papel de la coordinación entre ellas, representan un panorama que no resulta fácil de describir, explicar y analizar, pero que hay que conocer para poder entender lo que sucede en el conjunto del Estado. De ahí que se haya optado en los capítulos 1 y 2 por explicar someramente el contexto español, la estructura del mercado de trabajo y los contenidos de las políticas sociales y de bienestar. Esto ha supuesto que estos capítulos del informe final, sean mucho más voluminosos de lo inicialmente previsto por los responsables de la Fundación, a pesar de que la descripción de las medidas políticas y el apoyo estadístico de cuadros se ha incluido en sendos anexos.

En el capítulo 3 se realiza una aproximación al concepto de coordinación, desarrollándose un análisis de los factores que la favorecen y de los que la limitan, así como una descripción de los sistemas de coordinación institucional centrales existentes en España.

El capítulo 4 se ocupa del análisis de las buenas prácticas seleccionadas, siguiendo el esquema de interpretación que se desarrolla en el capítulo 3.

El capítulo 5 se ocupa de las conclusiones y recomendaciones más interesantes que se derivan del informe.

Estos capítulos se completan con 3 anexos: el anexo 1 se ocupa de la metodología, las siglas más importantes y la bibliografía. El anexo 2 contiene la descripción de las prestaciones sociales y anexo 3 los cuadros sobre mercados de trabajo y políticas de activación.

Se ha intentado evitar el abuso en la utilización de siglas, pero es necesario tener en cuenta que su uso es muy común en este país y para la mayoría de los lectores españoles frecuentemente tienen más sentido las siglas que su significado completo.

La primera aparición de una determinada sigla en el texto se acompaña siempre de su significado. Pero dado que muchas de estas siglas se repiten a lo largo del informe y no resulta razonable adjuntar el nombre completo en todos los casos, se ha optado por incluir en este Anexo 1 una relación de las siglas que aparecen con más frecuencia, para que sirva de guía al lector no familiarizado con ellas.

ANEXO 2: POLÍTICAS Y PRESTACIONES SOCIALES.

1. Las titulaciones generales de prestaciones según el sistema europeo SEPROS.

1.1. ENFERMEDAD E INVALIDEZ:

Tipo por causas contributivas y asistenciales:

- Por contingencias comunes y accidentes no laborales.
- Por contingencias profesionales: distinguiendo entre el régimen general (trabajadores de la industria, construcción, servicios) y regímenes especiales (trabajadores autónomos no agrarios, minería del carbón, agrarios, mar y empleados de hogar)

Tipo por causas que generan la prestación contributiva:

- Incapacidad permanente (parcial, total, absoluta y gran invalidez)
- Vejez y Jubilación (para mayores de 65 años, afectan a las estrategias familiares ante el trabajo y las políticas activas).
- Muerte y supervivencia (viudedad, orfandad y a favor de familiares).

Tipo por causas que generan la prestación **no contributiva siempre que se carezca de ingresos suficientes establecidos (cuando la suma de ingresos anuales es inferior al de la prestación)**⁵²:

- Idem contributivas
- Minusválidos acogidos a la ley de integración del minusválidos (LISMI):
 - Subsidio de garantía de ingresos mínimos⁵³.
 - Subsidios por ayudas a tercera persona.
 - Subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte.
 - Asistencia sanitaria y prestación farmacéutica.

Nota: Dependen del gobierno central (Instituto Nacional de la Seguridad Social, INSS y Tesorería General de la Seguridad Social se ocupan de las prestaciones contributivas y el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, IMSERSO, de las no contributivas), pero la gestión de la Seguridad Social está transferida a las Comunidades Autónomas en diferentes grado. Hay 7 Comunidades que tienen todas las competencias..

1.2. PENSION DE SUPERVIVENCIA:

Se trata de las prestaciones pagadas a causa de la muerte del titular del derecho, siempre que el beneficiario sea menor de 65 años (Instituto Nacional de la Seguridad Social, INSS).

⁵² La característica principal tanto del subsidio de garantía de ingresos mínimos de la LISMI como de las pensiones asistenciales, ambos de idéntica cuantía, es que permanecen invariables desde el año 1992 en 24.935 pesetas mensuales, de forma que en dicho año significaba el 44% del salario mínimo interprofesional y en 1999 el 36%.

⁵³ El importe medio al mes para el año 1998 ha sido de 24.723 pts. para el Estado (no se computa Navarra y País Vasco).

1.3. PRESTACIONES FAMILIARES POR HIJO A CARGO:

Pueden ser contributivas o no contributivas dependen de la administración central (Instituto Nacional de la Seguridad Social, INSS y el Instituto Social de la Marina para trabajadores acogidos a ese régimen de la Seguridad Social, gestionan las prestaciones y en el caso de tratarse de minusválidos o de enfermedad crónica el Instituto Social de Migraciones y Servicios Sociales o las Comunidades con competencias tienen que certificar el grado de minusvalía, incapacidad o necesidad de una tercera persona) pero la gestión está transferida de forma diferenciada a las CCAA:

- Mantenimiento de rentas durante la maternidad.
- Asignación familiar por hijo a cargo: por hijos menores de 18 años. Están sometidas a restricciones condicionadas por el volumen de los recursos que se establecen en los presupuestos de cada año (1.237.899 pesetas para el año 2000), que se incrementa un 155 a partir del segundo hijo, salvo en caso de hijos minusválidos que se conceden también para mayores de 18 años. También los huérfanos menores de 18 años, sean o no pensionistas de orfandad, los menores de 18 años abandonados, estén o no en régimen de acogimiento familiar. Puede ser contributiva y no contributiva
 - Prestación para hijo menor de 18 años: 36.000 pts./año
 - Prestación para hijo menor de 18 años con más del 33% de minusvalía: 72.000 pts/año.
 - Prestación para hijo mayor de 18 años con más del 65% de minusvalía: 447.360 pts/año.
 - Prestación para hijo mayor de 18 años con más del 75% de minusvalía: 671.040 pts/año.
- Concesión de titulaciones de familia numerosa: Otorga derecho a exenciones o reducción de tasas académicas, administrativas y de preferencia en igualdad de resultados al acceso de centros, transporte, acceso a viviendas de protección oficial, préstamos y exenciones fiscales...
 - Familia numerosa de 1º categoría: de 2 a 6 hijos.
 - Familia numerosa de 2º categoría: de 6 a 9 hijos.
 - Familia numerosa de honor: de 10 ó más hijos.

1.4. PRESTACIONES POR VIVIENDA:

Son las prestaciones de intereses a familias que adquieren viviendas. Institucionalmente el marco que sirve de apoyo a nivel estatal es el Programa que cada año se realiza a partir del Plan de Vivienda 1998-2001. Existen políticas de viviendas protegidas dependientes de las Comunidades Autónomas. Los ayuntamientos dependiendo de su orientación política también pueden reservar una parte del suelo a la construcción de viviendas protegidas para familias con rentas insuficientes. La protección puede ir desde la subvención de intereses, la opción de compra o alquiler con precios bajos o la cesión. En algunas Comunidades autónomas se ha implicado un programa especial de viviendas protegidas para los usuarios de rentas mínimas (ver capítulo 1, sección Rentas mínimas autonómicas)

1.5. DESEMPLEO:

Las condiciones de acceso dependen del tiempo de cotización, la edad, el tipo de trabajo que implica una diferenciación de Regímenes de la Seguridad Social.

* **Nivel contributivo:** Prestaciones destinadas a trabajadores no agrarios que va encaminada a la sustitución de rentas salariales en situación de desempleo habiendo cotizado previamente a la Seguridad Social por dicha contingencia al menos 12 meses que otorgan derecho a 4 de prestación, estando estratificada hasta un máximo de 6 años de cotización que dan derecho a dos de cobertura, no pudiendo ser la prestación nunca superior 170% del salario mínimo interprofesional (SMI), pudiendo incrementarse hasta un 220% del SMI en razón del número de hijos, siendo el límite inferior el 75% o 100% del SMI, según si se tiene hijos o no. Puede ser total o parcial. Para el trabajo a tiempo parcial depende de las horas trabajadas. El derecho a percibirlo no se extingue si se consigue trabajo por un periodo inferior a 12 meses.

* **Nivel asistencial:** La prestación de nivel asistencial se denomina subsidio de desempleo, consta de una prestación económica y el abono a la Seguridad Social de la cotización correspondiente a las prestaciones de asistencia sanitaria, protección a la familia y en su caso jubilación. La duración, cuantía y cotización a la Seguridad Social está en función de la modalidad de subsidio a que se tenga derecho. Existen dos tipos: El subsidio para trabajadores no agrarios y el especial para trabajadores eventuales agrarios. Dependen de las aportaciones de los agentes sociales y el Estado a la Seguridad Social:

A. Subsidio por desempleo para trabajadores no agrarios

Se trata de una aportación económica del 75% del salario mínimo interprofesional, sin contar pagas extraordinarias, para trabajadores que tienen una renta no superior a este mínimo, están desempleados, “inscritos como demandante de empleo y no haber rechazado oferta de empleo adecuada, ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesional, en el plazo de un mes, desde el agotamiento de la prestación contributiva, o del «subsidio especial para trabajadores mayores de 45 años que hayan agotado una prestación por desempleo de 24 meses»”.

Las situaciones de acceso y duración se ven modificadas por tener o no cargas familiares. Entendiendo por responsabilidades familiares tener a cargo al cónyuge, y/o hijos menores de veintiséis años o mayores incapacitados, así como los menores de 18 años acogidos, cuando la renta del conjunto de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividido por el número de miembros que la componen, no supere el 75 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

No se considerará a cargo al cónyuge, hijos, o menores acogidos, con rentas de cualquier naturaleza superiores al 75 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias, por lo que para proceder a la división de los ingresos de la unidad familiar entre el número de los miembros de ésta.

Además tiene derecho al subsidio si se encuentran en alguna de las siguientes situaciones:

- Haber agotado la prestación contributiva y tener cargas familiares o tener más de 45 años.
- No haber cubierto el periodo mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva y tener 3 meses cotizados en caso de tener cargas familiares ó 6 meses si no se tienen cargas familiares; ser emigrante retornado y haber trabajado 6 meses fuera de España.
- Haber sido excarcelado estando en prisión más de 6 meses; ser declarado plenamente capaz o inválido parcial como consecuencia de un expediente de revisión de invalidez.
- Tener más de 52 años haber cotizado por 3 meses y 6 años en su vida laboral.
- Ser mayor de 45 años y haber agotado una prestación de 720 días y no tener derecho a otra prestación.

La duración del subsidio es de seis meses, que puede ser prorrogable hasta 18 meses, estratificadamente atendiendo a diferentes circunstancias, siempre que se tengan cargas familiares, en general.

Existen dos tipos de subsidios “especiales” atendiendo a la edad cuya duración sujeta a las condiciones citadas puede ser en el caso de **los trabajadores de más de 45 años** tienen derecho a 6 meses de subsidio, a partir del agotamiento de la prestación contributiva de 180 días, si se solicita dentro del plazo establecido. Una vez agotado este «subsidio especial» los trabajadores podrán obtener el «subsidio por desempleo» correspondiente, pudiendo conseguir hasta 30 meses si además tienen cargas familiares.

Para **los trabajadores de más de 52 años** el subsidio dura hasta que el trabajador alcanza la edad que le permita acceder a la pensión contributiva de jubilación en cualquiera de sus modalidades (normal o anticipada).

En el caso de que el subsidio se obtenga a partir del trabajo a tiempo parcial, será proporcional a la jornada cotizada.

El reconocimiento del «subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años», es preferente a cualquier otro subsidio. El reconocimiento del «subsidio especial para trabajadores mayores de 45 años que hayan agotado una prestación por desempleo de 24 meses», es preferente a los subsidios previstos para «Trabajadores que han agotado la prestación contributiva por desempleo y tienen responsabilidades familiares» y «Trabajadores mayores de 45 años que han agotado una prestación por desempleo de, al menos, 12 meses y que no tienen responsabilidades familiares».

La aceptación de un trabajo de duración inferior a doce meses durante el plazo de espera no afecta al derecho a obtener el subsidio, que quedará en suspenso hasta la finalización de aquél.

El subsidio es incompatible con la obtención de pensión o prestaciones de carácter económico de la Seguridad Social, salvo que éstas hubieran sido compatibles con el trabajo que originó el subsidio por desempleo, siempre que su cuantía sea inferior al 75 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional, excluida la parte proporcional de pagas extraordinarias, así como con la percepción de rentas, de cualquier naturaleza, superiores al 75 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional, excluidas las partes proporcionales de las pagas extraordinarias.

La suspensión del derecho supone la interrupción del abono de prestaciones económicas y de cotización, y las causas que lo motivan son:

Traslado al extranjero por trabajo o perfeccionamiento profesional por período inferior a 6 meses.

Incorporación al Servicio Militar o Prestación Social Sustitutoria, o cumplimiento de condena que implique privación de libertad, salvo que el trabajador tenga cargas familiares y no disponga de renta familiar alguna, cuya cuantía exceda del Salario Mínimo Interprofesional, en cuyo caso continuará percibiendo el subsidio previa solicitud del interesado.

Realización de un trabajo por cuenta ajena de duración inferior a 12 meses.

- Realización de un trabajo que no tenga cubierta la contingencia por desempleo de duración inferior o superior a 12 meses.
- Sanción por infracción leve: No comparecer, previo requerimiento, ante la Entidad Gestora de las prestaciones por desempleo, Servicio de Empleo o, Agencias de Colocación sin fines lucrativos, sin causa justificada; No renovar la demanda de empleo en la forma y fechas que se determinen por la Entidad Gestora, en el documento de

renovación de la demanda, salvo causa justificada; No devolver al INEM, ISM o, en su caso, a las agencias de colocación sin fines lucrativos, en el plazo de 5 días el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicadas para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por aquellas; La suspensión en los casos de sanción, será de un mes y traerá consigo la reducción del período reconocido por el mismo tiempo.

B. Subsidio en favor de trabajadores eventuales agrarios:

Están establecidas dos submodalidades de este subsidio por desempleo: Subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario en general y Subsidio especial en favor de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario mayores de cincuenta y dos años.

Tienen derecho al mismo los trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual que figuran incluidos en el censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, que residen en Andalucía y Extremadura, tienen unos ingresos inferiores al 75% del salario mínimo interprofesional vigente, excluidas las pagas extraordinarias; no ser el solicitante o su cónyuge propietarios, arrendatarios, aparceros o titulares, por concepto análogo, de explotaciones agropecuarias cuyas rentas superen la cuantía fijada; estar al corriente en el pago de la cuota fija por contingencias comunes al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en los doce meses naturales inmediatamente anteriores a la solicitud del subsidio, o, en su caso, por el período inferior en que se haya mantenido el alta.

Como disposición transitoria para el año 2000 (hasta el 31-12-2000) para los trabajadores que fueron beneficiarios del Empleo Comunitario en el año 1983 y perceptores del subsidio en el año inmediatamente anterior a la solicitud, el número mínimo de jornadas reales cotizadas al Régimen Especial Agrario serán 20. Para la acreditación de estas jornadas podrán computarse las cotizaciones efectuadas al Régimen General de la Seguridad Social durante los 12 meses inmediatamente anteriores a la situación de desempleo con ocasión del trabajo prestado en obras del Plan de Empleo Rural o afectados al Programa de Fomento de Empleo Agrario en la siguientes condiciones: A efectos de alcanzar este mínimo de 20 jornadas se podrán acreditar todas las cotizadas al Régimen General de la Seguridad Social; a efectos de duración del subsidio, se podrán computar de las jornadas cotizadas al Régimen General, como máximo, un número igual al de las jornadas reales cotizadas al Régimen Especial Agrario y en estos casos, la duración del subsidio es especial.

A los trabajadores que han trabajado en otros sectores deben tener cubiertos el mínimo de jornadas reales trabajadas y cotizadas en el Régimen Especial Agrario, en los 12 meses anteriores a la situación de desempleo establecidas reglamentariamente y por grupos diana, según se tenga o no cargas familiares, tengan una edad menor de 25 años, entre 25 y 52 años o 60 o más. Según estas características de los demandantes, cambia el tiempo máximo de percepción del subsidio:

A) Trabajadores con 35 o más jornadas reales cotizadas en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social:

Trabajadores menores de 25 años, sin responsabilidades familiares: La duración del subsidio será de 3,43 días de subsidio por cada día cotizado, computándose las fracciones que igualen o superen 0,50 como un día más de derecho, con un máximo de 180 días de subsidio.

Trabajadores mayores de 25 años y menores de 52 años y menores de 25 años con responsabilidades familiares: La duración del subsidio será de 180 días.

Trabajadores mayores de 52 años y menores de 60 (de no cumplir los requisitos del guión siguiente): La duración del subsidio será de 300 días.

Trabajadores mayores de 52 años que tuvieran el período de cotización necesario para el reconocimiento de la pensión contributiva por jubilación como trabajador por cuenta ajena en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: La duración del subsidio será de 360 días.

Trabajadores mayores de 60 años: La duración del subsidio será de 360 días.

B) Trabajadores que transitoriamente (hasta 31-12-2000) accedan al subsidio por desempleo teniendo menos de 35 jornadas reales cotizadas en el Régimen Especial Agrario por haber sido perceptores en 1983 del empleo comunitario y del subsidio en el año anterior: La duración del subsidio en estos casos está en función de la edad, y los períodos cotizados a la Seguridad Social en el Régimen Especial Agrario y, en el Régimen General con la limitación establecida. (Ver "Período mínimo de cotización"):

Trabajadores que acrediten un número mínimo de veinte jornadas cotizadas: cien días.

Trabajadores que acrediten un número superior a 20 jornadas cotizadas e inferior a 35: Por cada día cotizado que supere los veinte, la duración mínima de cien días, se incrementará en los días de subsidio siguientes:

Trabajadores mayores de 29 años y menores de 52 años: 5,33 días de subsidio por cada día cotizado.

Trabajadores mayores de 52 años y menores de 60 años: 13,33 días de subsidio por cada día cotizado, con una duración máxima de trescientos días.

Trabajadores mayores de 52 años que tuvieran el período de cotización necesario para el reconocimiento de una pensión de jubilación en el Régimen Especial Agrario: 17,33 días de subsidio por cada día cotizado, con una duración máxima de trescientos sesenta días

Trabajadores mayores de 60 años: 17,33 días de subsidio por cada día cotizado, con una duración máxima de trescientos sesenta días.

Las fracciones que igualen o superen 0,50 se computará como un día mas de derecho.

La prestación es del 75% del SMI, que para los trabajadores menores de 52 años, pudiendo prolongarse un máximo de 180 días año, siendo estratificada según el número de días de trabajo realizado, considerando un mínimo general de 35 y de 20 para acceder a la prestación Esta circunstancia cambia según se tenga o no cargas familiares y si se es o no mayor de 35 años.

Para los de más de 52 años la duración real pueden ser 300 o 360 días (prejubilación), dependiendo de si se ha tenido los últimos 5 años subsidio, se ha cotizado al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social al menos 6 años y se han logrado cotizaciones suficientes para la jubilación.

Para los trabajadores de más de 60 años se establecen 360 días de subsidio, que se mantienen dependiendo de si participan o no en el trabajo hasta la edad de jubilación.

En el caso de que existan otros miembros en la unidad familiar mayores de 16 años, la cuantía que se considera para determinar el límite de rentas se considerará el salario mínimo interprofesional incluidas las pagas extraordinarias para según el número de miembros:

Número de miembros de la familia mayores de 16 años	Límite de rentas
2 miembros	2,00 veces el S.M.I.*
3 miembros	2,75 veces el S.M.I.*
4 miembros	3,50 veces el S.M.I.*
5 o más miembros	4,00 veces el S.M.I.*

* SMI = Salario Mínimo Interprofesional

Si los miembros son menores se aplica un índice corrector según el número de miembros menores hasta segundo grado de parentesco a cargo del solicitantes para calcular la renta familiar que genera el derecho.

- “Subsidio especial en favor de trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario mayores de 52 años”

Tendrán derecho a este subsidio aquellos trabajadores mayores de dicha edad que además de reunir los requisitos que con carácter general se han indicado el de cotización, cumplan los siguientes:

- Haber cotizado al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social como trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual y haber sido perceptores del subsidio ininterrumpidamente durante los cinco últimos años, y acrediten que, en el momento de la solicitud, reúnen el período de cotización necesario para el reconocimiento de cualquier tipo de pensión contributiva por jubilación en el sistema de la Seguridad Social.
- El Requisito de Cotización ininterrumpida al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social se considerará cumplido cuando en cada uno de los meses comprendidos en los cinco años naturales inmediatamente anteriores a la solicitud el trabajador haya estado en una de las siguientes situaciones: Cotizando efectivamente al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social como trabajador por cuenta ajena; Ejerciendo un cargo público representativo o funciones sindicales de ámbito provincial o superior, en los términos previstos en la legislación laboral, siempre que en los doce meses naturales anteriores al primero que se compute en dichas situaciones hubiera cotizado efectivamente al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social como trabajador por cuenta ajena; Cumpliendo condena que implique privación de libertad con el mismo requisito establecido en el punto anterior; Cotizando a otro Régimen de la Seguridad Social como consecuencia de la realización ocasional de trabajos no agrarios, o cotizando al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social como trabajador por cuenta propia, siempre que la duración total de dichas situaciones dentro del período de cinco años considerado no exceda de veinticuatro meses en el caso del Régimen General de la Seguridad Social o de doce meses en los restantes casos.

El Requisito de Percepción ininterrumpida del subsidio, se considerará cumplido cuando en cada uno de los cinco años naturales inmediatamente anteriores a la solicitud el trabajador haya estado en una de las siguientes situaciones: Percibiendo el subsidio en algún momento del año; en situación de incapacidad temporal, maternidad, incapacidad laboral transitoria o invalidez provisional, o ejerciendo un cargo público representativo o funciones sindicales de ámbito provincial o superior, en los términos previstos en la legislación laboral, siempre que la duración de dichas situaciones en el año haya sido superior a siete meses y que en el año natural anterior al primero que se compute en dichas situaciones se haya sido perceptor del subsidio agrario o beneficiario del empleo comunitario; cumpliendo condena que implique privación de libertad, con los mismos requisitos establecidos en el punto anterior; no haber percibido el subsidio por superación del límite familiar de acumulación de rentas, reuniendo los restantes requisitos que habrían posibilitado su reconocimiento.

La duración del subsidio es de 360 días.

La peculiaridad de este subsidio es, que una vez agotado el derecho al subsidio a que hubiere lugar, se reanuda el derecho al mismo cada doce meses, a contar desde el inicio del primer derecho, sin necesidad de acreditar jornadas reales cotizadas suficientes para generar otro. Estas reanudaciones anuales se efectuarán hasta que el trabajador alcance la edad para acceder a cualquier tipo de jubilación.

Cuadro A2-1

Evolucion (1984 - 1999) de los beneficiarios del subsidio de los trabajadores eventuales agrarios.

AÑO	ANDALUCIA			EXTREMADURA			ANDALUCIA + EXTREMADURA		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
1984	139.517	16.624	156.141	32.312	3.851	36.163	171.829	20.475	192.304
1985	128.929	23.386	152.215	31.249	740	31.989	160.178	24.126	184.304
1986	154.915	38.779	193.694	36.838	1.534	38.372	191.753	40.313	232.066
1987	156.427	57.449	213.876	35.502	2.565	38.067	191.929	60.014	251.943
1988	159.731	81.301	241.032	37.004	4.318	41.322	196.735	85.619	282.354
1989	149.938	106.470	256.408	33.524	6.630	40.154	183.480	113.100	296.580
1990	132.771	124.887	257.658	28.031	8.987	37.018	160.802	133.874	294.676
1991	96.604	109.644	206.248	19.330	10.749	30.079	115.934	120.393	236.327
1992	79.550	94.304	173.854	18.908	8.610	27.518	98.458	120.914	219.372
1993	90.213	106.058	196.271	18.916	8.738	27.654	109.129	114.796	223.925
1994	90.046	108.899	198.945	18.112	9.158	27.270	109.158	118.057	227.215
1995	85.295	102.899	188.184	18.899	9.006	27.905	104.194	111.905	216.099
1996	76.365	91.032	167.397	17.156	7.724	24.880	93.521	98.756	192.277
1997	75.491	93.114	168.605	16.421	7.712	24.133	91.912	100.826	192.738
1998	77.227	100.183	177.410	16.007	8.178	24.185	93.234	108.361	201.595
1999	77.000	107.403	184.403	17.045	9.562	26.607	94.045	116.605	210.650

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

Cuadro A2-2

Población parada según prestaciones, evolución (1995 – 1999) en España y en las tres Comunidades Autónomas analizadas.

Población parada	1995	1996	1997	1998	1999
ANDALUCIA:					
Parados sin prestación	52,3 %	56,3 %	58,0 %	56,4 %	54,7 %
Perceptores de prestaciones:	47,7 %	43,7 %	42,0 %	43,6 %	45,3 %
Desempleo contributivo	9,8%	9,6%	8,7%	8,2%	8,6%
Subsidio de desempleo	16,7%	14,9%	14,0%	13,7%	12,5%
Subsidio eventuales agrarios	21,2%	19,1%	19,3%	21,7%	24,2%
CATALUÑA(*):					
Parados sin prestación	58,9 %	61,7 %	62,7 %	62,2 %	53,3 %
Perceptores de prestaciones:	41,1 %	38,3 %	37,3 %	37,8 %	46,7 %
Desempleo contributivo	25,3%	22,9%	22,0%	22,2%	28,7%
Subsidio de desempleo	16,1%	15,4%	15,3%	15,5%	18,0%
NAVARRA(*):					
Parados sin prestación	50,4 %	48,7 %	50,3 %	55,2 %	47,4 %
Perceptores de prestaciones:	49,6 %	51,3 %	49,7 %	44,8 %	52,6 %
Desempleo contributivo	28,9%	32,4%	30,8%	27,1%	32,0%
Subsidio de desempleo	20,7%	18,9%	18,9%	17,7%	20,6%
ESPAÑA:					
Parados sin prestación	59,3 %	62,1 %	63,0 %	63,1 %	59,6 %
Perceptores de prestaciones:	40,7 %	37,9 %	37,0 %	36,9 %	40,4 %
Desempleo contributivo	17,5%	16,7%	15,8%	15,1%	16,9%
Subsidio de desempleo	17,2%	15,7%	15,4%	15,2%	15,4%
Subsidio eventuales agrarios	6,0%	5,4%	5,7%	6,6%	8,1%

(*) El Subsidio de los Trabajadores Eventuales Agrarios no existe ni en Cataluña y ni en Navarra.

Fuente: Encuesta de población activa. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
Elaboración propia

Cuadro A2-3

Gasto total y gasto medio por beneficiario en prestaciones por desempleo, niveles contributivo, asistencial y subsidio del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS), periodo 1994 – 1999 (en pesetas corrientes).

Conceptos	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Total gasto: prestaciones y subsidios (en miles de millones de pesetas)	2.029,6	1.680,3	1.574,2	1.474,6	1.373,6	1.322,2
2. Total beneficiarios: nivel contributivo, asistencial y subsidio REASS (en miles)	1.759,4	1.458,5	1.342,1	1.240,8	1.130,1	1.051,9
<i>Gasto medio total por beneficiario: 1 / 2 (en miles de pesetas)</i>	<i>1.153,6</i>	<i>1.152,1</i>	<i>1.173,0</i>	<i>1.188,6</i>	<i>1.215,7</i>	<i>1.257,0</i>
A. Gasto en prestaciones contributivas (en miles de millones de pesetas)	968,8	807,8	767,9	709,8	628,2	616,9
B. Beneficiarios de prestaciones contributivas (en miles)	739,1	626,6	592,4	530,7	462,2	440,8
<i>Gasto medio por beneficiario: A / B (en miles de pesetas)</i>	<i>1.310,8</i>	<i>1.289,2</i>	<i>1.296,3</i>	<i>1.337,4</i>	<i>1.359,1</i>	<i>1.399,5</i>
C. Gasto en prestaciones asistenciales (en miles de millones de pesetas)	472,4	373,9	339,1	319,2	296,9	266,8
D. Beneficiarios de prestaciones asistenciales (en miles)	793,1	615,8	557,4	517,4	466,2	400,4
<i>Gasto medio por beneficiario: C / D (en miles de pesetas)</i>	<i>595,7</i>	<i>607,2</i>	<i>608,4</i>	<i>616,8</i>	<i>636,8</i>	<i>666,2</i>
E. Gasto en subsidio REASS (en miles de millones de pesetas)	105,5	121,7	126,1	128,8	138,1	143,7
F. Beneficiarios de subsidio REASS (en miles)	227,2	216,2	192,3	192,7	201,6	210,7
<i>Gasto medio por beneficiario: E / F (en miles de pesetas)</i>	<i>464,3</i>	<i>563,0</i>	<i>655,9</i>	<i>668,8</i>	<i>684,9</i>	<i>682,2</i>

Fuentes: INEM y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Memoria 1999 del Consejo Económico y Social.

1.6. EXCLUSION SOCIAL.

Dentro de este capítulo se integran las prestaciones de rentas mínimas o salario de inserción para los grupos de escasos recursos que se analizan en el capítulo 1 del informe. Además de las prestaciones en especie y servicios destinadas a los más desprotegidos a través de los Servicios Sociales, gestionadas mayoritariamente por las Comunidades Autónomas y las entidades locales, parte de las cuales están dentro del “Plan Concertado” que se describe a continuación y otra parte se deriva de programas específicos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, concretamente, de la Dirección general del menor y la familia, como se analiza en el capítulo 1, por esta razón no se describe aquí cada una de las medidas. Mayoritariamente son las Comunidades Autónomas y las Entidades sin ánimo de lucro quienes aportan los recursos en España, aunque el Ministerio de Trabajo financia una parte de las acciones.

2. Catálogo de prestaciones de atención primaria derivadas del Plan Concertado entre el Ministerio de Trabajo y las Comunidades Autonomas:

Cuadro A2-4

INFORMACION Y ORIENTACION

OBJETIVOS	NECESIDADES QUE CUBRE	ACCIONES Y AYUDAS QUE PROPORCIONA	USUARIOS
<p>1. Garantizar el acceso a los recursos sociales.</p> <p>2. Proveer información sobre el funcionamiento del sistema</p>	<p>Individuales o grupales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acceso al Sistema de Servicios Sociales (SSS). - Conocimiento del SSS y de los procedimientos de acceso. - Conocimiento de otros recursos del Sistema de Protección Social. - Orientación y asesoramiento. <p>Sistema de Servicios Sociales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Detección de necesidades y recursos de la realidad social para planificar y evaluar. - Identificación de colectivos de riesgo. - Coordinar actuaciones con otros sistemas 	<p>1. Información individual, grupal y comunitaria sobre actividades de difusión y divulgación y sobre proyectos de información específicos dirigidos a la prevención, la concienciación u otros.</p> <p>2. Orientación para potenciar la capacidad de utilizar adecuadamente la información.</p> <p>3. Asesoramiento acompañamiento en la resolución de los problemas.</p> <p>4. Valoración según el origen de la demanda por parte de usuarios (personal, grupal o comunidad) o de otra entidad o institución (SS Especializados, Entidades u otros sistemas de protección social desde el primer o segundo nivel de atención): Informe Social.</p> <p>5. Canalización.</p> <p>6. Derivación.</p> <p>7. Tramitación</p>	<p>- Todas las personas, grupos y la comunidad del territorio al que se adscriben los servicios.</p>

Fuente: Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atención Primaria (1998). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. Elaboración propia.

Cuadro A2-5

PREVENCIÓN E INSERCIÓN SOCIAL.

OBJETIVOS	NECESIDADES QUE CUBRE	ACCIONES Y AYUDAS QUE PROPORCIONA	USUARIOS
<p>1. Mejorar el bienestar y la calidad de vida de las personas y grupos.</p> <p>2. Actuar sobre los factores personales, conductuales, situacionales y sociales asociados a la génesis de las diferentes problemáticas o necesidades sociales para evitar su aparición o agravamiento.</p>	<p>- Prevención de la exclusión social y sus causas.</p> <p>- Favorecer procesos de participación e integración social de los más desfavorecidos.</p>	<p>1. Prevención y promoción de las redes sociales dirigidas a la totalidad de la población y a sectores específicos de población con problemáticas sociales presentes en la comunidad de referencia concretadas en acciones de motivación, formación-educación o culturales.</p> <p>2. Inserción a través de la rehabilitación y reinserción social para minimizar las consecuencias físicas, psicológicas y sociales.</p>	<p>- El total de la población de un área geográfica establecida.</p> <p>- Los grupos de riesgo establecidos según la localización e identificación de indicadores de riesgo estadísticamente asociado con alguna constelación problemática.</p>

Fuente: Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atención Primaria (1998). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. Elaboración propia.

Cuadro A2-6

APOYO A LA UNIDAD CONVIVENCIAL Y AYUDA A DOMICILIO.

OBJETIVOS	NECESIDADES QUE CUBRE	ACCIONES Y AYUDAS QUE PROPORCIONA	USUARIOS
<p>1. Prevenir y evitar el internamiento innecesario.</p> <p>2. Atender situaciones de crisis.</p> <p>3. Promover la convivencia de la persona y su grupo familiar en la vida de la Comunidad.</p> <p>4. Colaborar con las familias cuando estas no pueden atender totalmente las necesidades de sus miembros.</p> <p>5. Apoyar a los grupos familiares en sus responsabilidades diarias.</p> <p>6. Favorecer el desarrollo de capacidades personales y hábitos de vida adecuados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desajustes convivenciales. - Limitaciones de la autonomía personal. - Soledad o aislamiento. 	<p>1. Ayuda a domicilio.</p> <p>2. Ayudas técnicas.</p> <p>3. Apoyo personal fuera del domicilio.</p> <p>4. Apoyo social y educativo.</p> <p>5. Apoyo a la estructura familiar y dinámica familiar.</p> <p>6. Apoyo de carácter sociocomunitario.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Personas o familias que presenten disfunciones que pueden mejorarse con la asistencia. - Personas mayores con cierto nivel de dependencia sin suficiente apoyo. - Personas con discapacidad o enfermedad. - Menores que requieren cuidados. - Colectivos específicos de riesgo y exclusión social. - Cuando exista desatención social o familiar evaluada técnicamente que justifique la intervención.

Fuente: Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atención Primaria (1998). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. Elaboración propia.

Cuadro A2-7

ALOJAMIENTO ALTERNATIVO.

OBJETIVOS	NECESIDADES QUE CUBRE	ACCIONES Y AYUDAS QUE PROPORCIONA	USUARIOS
<p>1. Incorporación de la persona a otras formas alternativas de convivencia familiar, cuando esta sea inviable porque o bien no exista o presente deterioros que impliquen el desarrollo y bienestar de la persona.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Soledad, aislamiento, desamparo y abandono. - Desarraigo, indigencia, exclusión y pobreza. - Problemática psicosocial, pérdida de autonomía personal carencias personales o grave deterioro de las relaciones de convivencia socio-familiar. - Cobertura de las necesidades básicas (alojamiento y manutención) en situaciones de emergencia por una problemática social específica. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alojamiento temporal en situaciones de emergencia. 2. Alojamiento como apoyo a procesos de inserción.: acogimiento familiar, estancias en centros de la Red de Servicios Sociales públicos o privados (albergues, centros de acogida, residencia temporal, viviendas tuteladas). 3. Alojamiento de carácter permanente en centros residenciales, centros y viviendas tuteladas para mayores o personas con discapacidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los que tienen imposibilidad de atender por sí mismos las necesidades básicas. - Los que tienen carencia o grave deterioro de las relaciones de convivencia socio-familiar. - Carencia de un alojamiento digno y marco estable de convivencia familiar.

Fuente: Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atención Primaria (1998). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. Elaboración propia.

Cuadro A2-8

FOMENTO DE LA SOLIDARIDAD.

OBJETIVOS	NECESIDADES QUE CUBRE	ACCIONES Y AYUDAS QUE PROPORCIONA	USUARIOS
<p>1. Potenciar la participación ciudadana en la transformación y mejora de la calidad de vida de la comunidad a través de la sensibilización social y el impulso de la solidaridad mediante formas de cooperación social.</p> <p>2. Promover la organización comunitaria de iniciativas sociales, voluntariado, grupos de autoayuda y de ayuda mutua, colaborando paralelamente en la estructuración de la coordinación social, a través de: la promoción de órganos de participación para el desarrollo comunitario, fomento de la iniciativa y las formas de colaboración social, incluyendo en procesos participativos a las personas y colectivos desfavorecidos social, económica y culturalmente, fortalecer la identidad comunitaria y la organización de la comunidad evitar procesos de exclusión y mejorar la calidad de vida.</p>	<p>- Necesidad de participación ciudadana para la transformación y mejora de la calidad de vida e intervenir en la solución de los problemas que les afectan.</p> <p>- Necesidad de organización y coordinación de la participación de las entidades privadas y las públicas en la resolución de problemas sociales.</p> <p>- Necesidad de las administraciones públicas de conocer con rapidez las inquietudes comunitarias siendo la participación social el canal de transmisión.</p>	<p>1. Colaborar con la iniciativa social en programas de servicios sociales.</p> <p>2. Promoción y organización del voluntariado.</p> <p>3. Promoción y organización de grupos de autoayuda.</p> <p>4. Realización de intervenciones comunitarias a través de la coordinación de las actuaciones que las distintas administraciones y entidades desarrollan.</p>	<p>- Entidades sin ánimo de lucro.</p> <p>- Agrupaciones de voluntariado.</p> <p>- Grupos formales constituidos en el seno de la comunidad con finalidades específicas (asociaciones de vecinos, de padres, grupos de mujeres, grupos de autoayuda).</p> <p>- Grupos informales (jóvenes, personas mayores).</p>

Fuente: Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atención Primaria (1998). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. Elaboración propia.

Cuadro A2-9

DISTRIBUCION DE USUARIOS SEGÚN PRESTACIONES BÁSICAS Y COMUNIDAD AUTÓNOMA. Año 1997.

COMUNIDADES AUTONOMAS	INFORMACION Y ORIENTACION		APOYO A LA UNIDAD DE CONVIVENCIA Y AYUDA A DOMICILIO		ALOJAMIENTO ALTERNATIVO		ACTUACIONES ESPECIFICAS PREVENCIÓN E INSERCIÓN	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
ANDALUCIA	372.010	5,36	24.284	0,35	42.405	0,61	299.786	4,32
ARAGON	90.739	7,70	6.143	0,52	7.537	0,64	11.680	0,99
ASTURIAS	42.419	3,88	5.216	0,48	2.428	0,22	3.847	0,35
BALEARES	18.448	1,89	4.806	0,49	1.259	0,13	14.121	1,45
CANARIAS	136.237	9,00	11.507	0,76	669	0,04	74.361	4,91
CANTABRIA	28.200	5,35	1.324	0,25	97	0,02	2.702	0,51
CASTILLA-LA MANCHA	153.477	14,53	9.978	0,94	5.072	0,48	192.440	18,21
CASTILLA Y LEON	217.386	8,54	31.165	1,22	9.546	0,37	123.365	4,85
CATALUÑA	282.313	4,64	16.880	0,28	12.590	0,21	110.021	1,81
EXTREMADURA	187.440	17,67	8.854	0,83	2.649	0,25	9.649	0,91
GALICIA	336.032	12,18	11.232	0,41	336	0,01	32.164	1,17
LA RIOJA	268.414	51,69	1.485	0,29	246	0,05	7.350	1,42
MADRID	146.132	2,95	12.835	0,26	402	0,01	33.260	0,67
MURCIA	55.145	5,28	6.156	0,59	4.749	0,45	7.768	0,74
VALENCIA	124.305	5,18	13.512	0,56	609	0,03	97.993	4,09
TOTAL	2.458.697	7,10	165.377	0,48	90.594	0,26	1.020.507	2,95

Fuente: El Sistema Público de Servicios Sociales (1997-1998). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. Elaboración propia.

3. Relación de programas de políticas de hibridación entre asistencia y activación

Son realizados por Cruz Roja y las ONG estatales y financiados con cargo al fondo 0,52% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas:

Programas para la infancia y la familia:

Programas dirigidos a facilitar la conciliación entre la vida familiar y la vida laboral

Programas de promoción de la calidad de vida infantil

Programas de equipamientos residenciales para menores en situación de dificultad social.

Programas de equipamientos residenciales y/o medidas alternativas al internamiento para menores en conflicto social

Programas de fomento de acogida familiar de menores tutelados por la Administración

Programas para la prevención y atención del maltrato infantil

Programas para la prevención y erradicación del trabajo infantil

Programas para la intervención con familias en dificultad social o riesgo de exclusión social

Programas para la intervención con familias víctimas de acciones violentas.

Programas para la atención a familias en situación de especial dificultad.

Programas para jóvenes:

Programas de formación y ayuda al empleo

Programas de sensibilización dirigidos a la educación en valores personales y de convivencia y a la promoción de hábitos de vida saludable

Programas de integración social

Programas dirigidos a jóvenes y adolescentes con dificultades de adaptación social

Programas para mujeres:

Programas de alfabetización y educación.

Programas que faciliten la inserción social de las mujeres.

Programas dirigidos a las mujeres del medio rural y del ámbito marítimo-pesquero.

Programas dirigidos a fomentar el empleo y el autoempleo de las mujeres.

Programas dirigidos a prevenir la violencia que sufren las mujeres y a prestar atención integral.

Programas dirigidos a cofinanciar los proyectos presentados a las Iniciativas Comunitarias en las que se contemplan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Programas para personas mayores:

Programas de atención personal y adaptación de la vivienda

Programas de promoción y adecuación de plazas asistidas en centros residenciales

Programas de atención diurna

Programas de apoyo a familias con personas mayores dependientes o semidependientes a su cargo

Programas para personas con discapacidad:

Programas de atención personal y vida autónoma

Programas de promoción y adecuación de centros residenciales y viviendas tuteladas

Programas de promoción y adecuación de centros de atención diurna

Programas de apoyo a familias que tienen a su cargo personas con discapacidad

Programas para personas con problemas de drogodependencia:

Programas de apoyo al mantenimiento de los recursos asistenciales y de reinserción

Programas de prevención en zonas marginales de alto riesgo

Programas para personas afectadas por el SIDA:

Programas de ayuda a domicilio

Programas de creación y mantenimiento de casas de acogida

Programas de creación y mantenimiento de alojamiento de corta estancia para personas en situación de emergencia social

Programas de apoyo a familias con personas afectadas por el SIDA

Programas para otros colectivos en situación de desigualdad social:**Programas para el pueblo gitano**

Programas de inserción laboral

Programas de inserción social

Programas de promoción y apoyo al desarrollo de la mujer gitana

Programas para personas reclusas y ex-reclusas:

Programas para la rehabilitación de personas privadas de libertad con problemas de drogodependencia

Programas para personas privadas de libertad afectadas de SIDA

Programas dirigidos al cumplimiento de medidas alternativas a la prisión

Programas para la intervención e integración social de personas reclusas y ex-reclusas

Programas dirigidos a la atención de mujeres reclusas con hijos a su cargo

Programas de rehabilitación de deficientes mentales y enfermos con trastorno mental crónico que cumplen condena en centros penitenciarios

Programas para migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y desplazados:

Programas de acogida temporal

Programas de retorno y reasentamiento en terceros países

Programas dirigidos a la atención de menores extranjeros

Programas de apoyo al acceso a la vivienda y alojamiento

Programas para la consolidación y ampliación de la red de información, orientación y apoyo legal a personas inmigrantes

Programas de asistencia a emigrantes españoles retornados

Programas contra la exclusión social:

Programas integrales en barrios, zonas urbanas y territorios con especiales dificultades de inserción

Programas integrales destinados a la incorporación social de transeúntes y personas sin hogar

Programas integrales dirigidos a la población rural desfavorecida

Programas dirigidos al fomento del empleo para personas en situación de exclusión social

Programas para la promoción del voluntariado:

Programas de promoción y sensibilización

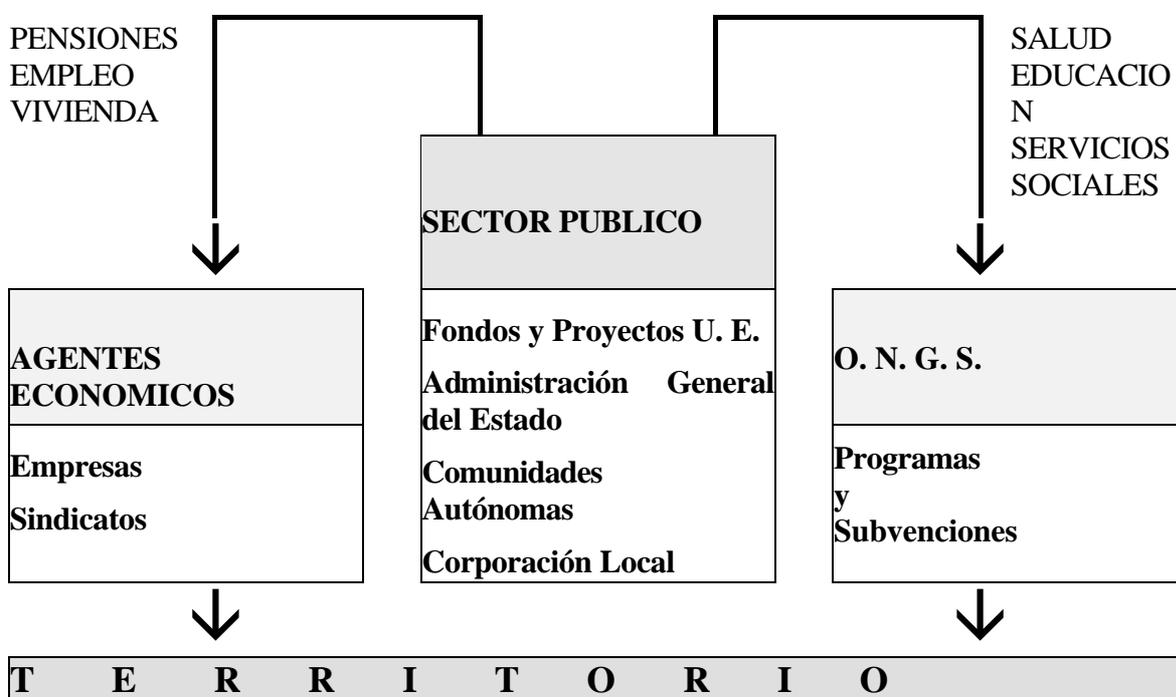
Programas de apoyo al voluntariado

Fondo destinado a paliar situaciones de emergencia social: Los recursos están destinados a paliar situaciones de emergencia que puedan producirse por la aparición de riesgos imprescindibles o fenómenos de naturaleza análoga que generan necesidades sociales de urgente o inaplazable satisfacción

4. Programas integrales en un territorio

Cuadro A2-10

ESQUEMA DE APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS INTEGRALES.



Fuente: El Sistema Público de Servicios Sociales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Elaboración propia.

5. Programas de Rentas Mínimas Autonómicas

Cuadro A2-11

Requisitos de Acceso a los Programas Autonómicos de Rentas Mínimas (Junio 1999).

Comunidad Autónoma	Residencia	Edad (*)	Tiempo mínimo de constitución de la Unidad Perceptora	Número máximo solicitudes al año	Periodo de Percepción	Ayuda de Emergencia Social
Andalucía	1 año	Min. 25, Max. 65	1 año	–	Max. 6 meses	No
Aragón	1 año	Min. 18, Max. 65	No se exige	Sin regular	Max. 1 año	Si
Asturias	2 años	Min. 25, Max. 65	1 año	4	Min. 3 meses, Max. 2 años	No
Baleares	2 años	Min. 25, Max. 65	18 meses	Sin regular	Sin regular	No
Canarias	3 años	Min. 25, Max. 64	No se exige	2	Max. 6 meses	Si
Cantabria	1 año	Min. 18, Max. 65	6 meses	1	Max. 12 meses	Si
Castilla – La Mancha	2 años	Min. 25, Max. 64	1 año	Sin regular	Min. 6 meses Max. 2 años	Si
Castilla – Leon	2 años	Min. 25, Max. 64	6 meses	Sin regular	Min. 6 meses Max. 3 años	No
Cataluña	1 año	Min. 18, Max. 65	1 año	Sin regular	Sin límite	Si
Extremadura	18 meses	Min. 18, Max. 65	–	2	Min. 6 meses Max. Sin límite	Si
Galicia	1 año	Min. 25, Max. 65	No se exige	Sin límite	Sin límite	Si
Madrid	1 año	Min. 25, Max. 65	No se exige	Sin límite	Min. 6 meses Max. Sin límite	Si
Murcia	1 año	Min. 25, Max. 65	1 año	1	Max. 1 año	Si

		65	(18-25 años)			
Navarra	2 años	Min. 25, Max. 65	No se exige	No consta	No consta	Si
País Vasco	1 año	Min. 25, Max. 65	1 año	Sin límite	Sin límite	Si
La Rioja	3 años	Min. 25, Max. 65	1 año	Sin límite	Min. 3 meses Max. Sin límite	Si
Valencia	1 año	Min. 25, Max. 65	No se exige	–	Min. 6 meses Max. 3 años	–
Melilla	1 año	Min. 25, Max. 65	No se exige	–	Min. 6 meses Max. 1 año	Si

Fuente: Datos facilitados por las Comunidades Autónomas. Elaboración propia.

Cuadro A2-12

Características principales de las Rentas Mínimas Autonómicas (RMA) en las tres Comunidades Autónomas analizadas (datos correspondientes al año 1999).

RENTAS MINIMAS AUTONOMICAS (RMA)	ANDALUCIA	CATALUÑA	NAVARRA
Denominación exacta	Ingreso Mínimo de Solidaridad	Renta Mínima	Renta Básica
Normativa autonómica	Decreto 400/1990 Decreto 2/1999	Decreto 144/1990 Ley 10/1997	Decretos 168/1990, 169/1990 y 170/1990 Ley 9/1999
REQUISITOS DE ACCESO:			
Edad	Mín.25, Máx. 65 (A)	Mín. 18 ⁵⁴ , Máx. 65	Mín. 25, Máx. 65
Tiempo mínimo de Residencia	1 año	1 año	2 años
Tiempo mínimo de Constitución de la Unidad Perceptora	1 año	1 año	No se exige
Nivel máximo de ingresos / mes	Cuantía de la RMA	Cuantía de la RMA	Cuantía de la RMA
Periodo de percepción	Máximo 6 meses al año	Sin regular	6 meses, prorrogables
Número de Titulares directos	9.914	9.672	1.154 (B)
Número de Beneficiarios totales	24.785	20.090	No consta
Presupuesto anual RMA (pesetas)	3.816.134.000	5.706.313.236	580.595.093 (C)
Gasto medio anual / titular (pesetas)	384.910	556.061	503.072
Cuantía mensual de la RMA (pesetas)	42.947 (62% SMI)	47.506 (68% SMI)	51.592 (75% SMI)
Por un miembro adicional	5.542 (8% SMI)	6.418 (9% SMI)	10.391 (15% SMI)
Por 2º y 3º miembro adicional	5.542 (8% SMI)	5.349 (8% SMI)	6.927 (10% SMI)
Por ulterior miembro adicional	5.542 (8% SMI)	4.279 (6% SMI)	6.927 (10% SMI)
Cuantía mínima mensual (pesetas)	10.391 (15% SMI)	11.168 (16% SMI)	4.849 (7% SMI)
Cuantía máxima mensual (pesetas)	69.720 (100% SMI)	84.877 (122% SMI)	86.588 (125% SMI)

⁵⁴ Desde Enero de 1999 se ha modificado la edad mínima de acceso al PIRMI de 25 a 18 años.

Cuantía máxima anual (pesetas) (D)	418.320	1.018.524	1.039.044
------------------------------------	---------	-----------	-----------

RMA = Renta Mínima Autonómica

SMI = Salario Mínimo Interprofesional. Para el año 1999, SMI = 69.270 pesetas / mes.

(A) También pueden acceder jóvenes de 18 a 25 cuando tienen cargas familiares o provienen de programas de protección de menores.

(B) En esta cifra se incluyen las personas minusválidas que no tienen protección exclusiva del Gobierno de Navarra.

(C) Esta cifra corresponde exclusivamente al pago de la Renta Básica. Si se incluyen los gastos correspondientes a otras acciones (Empleo Social, Vivienda, etc.) la cifra asciende a 1.001 millones.

(D) Cálculo realizado multiplicando la cuantía máxima mensual por el número máximo de meses posible (6 en Andalucía y 12 en Cataluña y Navarra).

Fuente: Datos facilitados por las Comunidades Autónomas. Elaboración propia.

Cuadro A2-13

Tipo de prestaciones que reciben los hogares pobres según hábitat (en % vertical).

TIPO DE PRESTACION	RURAL	SEMIURBA NO	URBANO	MEGAURBA NO
Jubilación	37,0%	34,6%	32,6%	36,9%
Viudedad	37,0%	13,9%	16,5%	17,1%
Orfandad	-	0,2%	0,4%	0,3%
Invalidez	3,7%	12,5%	12,2%	13,2%
Desempleo	7,4%	14,6%	13,4%	9,5%
Ayuda Familiar	-	12,8%	10,9%	7,8%
Pensiones no contributivas	-	4,4%	5,5%	5,9%
Aportación económica por hijos	7,4%	0,9%	1,1%	0,4%
Salario Social	-	0,8%	2,0%	3,2%
Ayudas Ayuntamiento	-	1,2%	1,8%	3,3%
Plan de Empleo Rural	-	2,3%	0,9%	0,1%
Otras	7,4%	1,8%	2,7%	2,3%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fuente: Informe sobre las Condiciones de Vida de la Población Pobre en España (1998). EDIS. Madrid

En el Cuadro A2-13 se recogen los tipos de prestaciones que reciben mensualmente los hogares pobres según el tipo de hábitat. En el mismo se observa que las zonas rurales tienen menos acceso a las prestaciones más vinculadas con situaciones de más vulnerabilidad y desventaja social (viudedad, orfandad, invalidez, pensiones no contributivas, salario social y

ayudas municipales) y más a las de jubilación (en las zonas no rural está en torno a un tercio de las prestaciones y en las rurales casi la mitad).

Es llamativo el escaso peso económico que tiene el salario social en los resultados de este estudio, que se refiere a 1996 aunque publicado en 1998, a pesar del impulso político que se le ha venido dando. Representa solo un 0,6% del total de las prestaciones en el medio rural; un 0,8% en el medio semiurbano; un 2% en el urbano y un 3,2% en las grandes ciudades.

Este cuadro expresa bien la complementariedad existente entre las rentas derivadas del subsidio del Plan de Empleo Rural y el Salario Social: mientras el primero es un porcentaje cercano mientras más rural es la zona, el salario social llega es justamente a la inversa, en una proporción prácticamente equivalente cerca hasta alcanzar el 3,3% en las grandes ciudades. En cualquier caso, ambas se ven superadas por el peso de las pensiones no contributivas.

ANEXO 3: MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO.

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO.

Cuadro A3-1

Evolución de la estructura de la población de 16 o más años, según actividad, ocupación y paro en España y las Comunidades Autónomas analizadas. (1995 – 1999)

Población de 16 o más años	1995	1996	1997	1998	1999
ANDALUCIA:					
Población total (miles)	5.522,8	5.591,1	5.641,7	5.707,6	5.758,8
Población activa (miles)	2.619,9	2.697,6	2.754,2	2.779,4	2.829,7
Población ocupada (miles)	1.731,5	1.822,3	1.879,6	1.961,0	2.070,2
Población parada (miles)	888,4	875,3	874,6	818,5	759,2
Tasa de actividad	47,4%	48,2%	48,7%	48,7%	49,1%
Tasa de paro	33,9%	32,4%	31,8%	29,5%	26,8%
CATALUÑA:					
Población total (miles)	5.053,2	5.053,2	5.074,5	5.090,2	5.101,2
Población activa (miles)	2.665,2	2.663,6	2.691,0	2.701,0	2.683,6
Población ocupada (miles)	2.127,6	2.159,1	2.231,2	2.312,7	2.398,8
Población parada (miles)	527,6	504,5	459,8	388,3	284,8
Tasa de actividad	52,7%	52,7%	53,0%	56,1%	52,6%
Tasa de paro	19,8%	18,9%	17,1%	14,4%	10,6%
NAVARRA:					
Población total (miles)	431,2	437,7	440,9	443,7	446,1
Población activa (miles)	206,5	214,5	223,8	226,6	224,2
Población ocupada (miles)	179,8	190,2	201,5	203,9	205,8
Población parada (miles)	26,7	24,3	22,3	22,7	18,3
Tasa de actividad	47,9%	49,0%	50,8%	51,1%	50,3%
Tasa de paro	12,9%	11,3%	10,0%	10,0%	8,2%
ESPAÑA:					
Población total (miles)	31.880,1	32.125,2	32.345,1	32.534,0	32.695,9

Población activa (miles)	15.625,4	15.936,1	16.121,0	16.265,2	16.422,9
Población ocupada (miles)	12.041,9	12.396,0	12.764,6	13.204,9	13.817,4
Población parada (miles)	3.583,5	3.540,0	3.356,4	3.060,3	2.605,5
Tasa de actividad	49,0%	49,6%	49,8%	50,0%	50,2%
Tasa de paro	22,9%	22,2%	20,8%	18,8%	15,9%

Fuente: Encuesta de población activa. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Elaboración propia.

LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Cuadro A3-2

Medidas de Fomento del Empleo vigentes en 1998 en las tres Comunidades Autónomas estudiadas.

MEDIDAS DE FOMENTO DEL EMPLEO	ANDALUCIA	CATALUÑA	NAVARRA
FOMENTO DE LA CONTRATACION:			
• Contrato indefinido a jornada completa	X	X	X
• Conversión del contrato temporal en indefinido	X		X
• Contrato formación / prácticas	X		
• Contrato temporal	X		
• Contrato de sustitución	X		
• Contrato relevo			
• Contrato vinculado a reducción / reordenación del tiempo de trabajo	X	X	
• Contrato indefinido a jornada parcial	X		
AUTOEMPLEO / CREACION DE EMPRESAS:			
• Fomento del autoempleo	X	X	
• Promoción de nuevos yacimientos de empleo			X
• Promoción economía social		X	
• Otras medidas de apoyo a empresas		X	
FORMACION / INTERMEDIACION:			
• Orientación e intermediación laboral	X	X	X
• Formación	X		X

Fuente: Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas. Fundación 1º de Mayo. 1999, Madrid. Elaborado a partir de los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas.

Cuadro A3-3

PACTO POR EL EMPLEO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO DE ANDALUCIA (1997 - 2000).

FOMENTO DE LA CONTRATACION	
Medida	Tipo de intervención
* Creación de empleo estable (nueva incorporación o conversión de contratos temporales en indefinidos).	* Subvención general de 300.000 pesetas por contrato, que podrá ascender a 500.000 en los contratos de nueva incorporación, en los siguientes casos: 1ª contratación de la empresa; desempleado que ha cursado alguna acción de formación profesional ocupacional de la Junta; mujeres desempleadas que han interrumpido durante dos años su actividad profesional o se incorporan a puestos en los que están subrepresentadas; desempleados de larga duración mayores de 40 años; discapacitados y personas en riesgo de exclusión social.
* Creación de empleo estable de jóvenes (nueva incorporación o conversión de contratos temporales en indefinidos).	* Subvención general de 500.000 pesetas por contrato, que podrá ascender a 700.000 en los contratos de nueva incorporación, en los siguientes casos: 1ª contratación de la empresa; joven parado de larga duración; joven que haya cursado alguna acción de formación profesional ocupacional en los tres años anteriores; mujeres desempleadas que han interrumpido durante dos años su actividad profesional o se incorporan a puestos en los que están subrepresentadas.
* Creación de empleo estable para mujeres (nueva incorporación o conversión de contratos temporales en indefinidos).	* Subvención de 400.000 pesetas por contrato, que podrá ascender a 600.000 en los contratos de nueva incorporación, en los siguientes casos: 1ª contratación de la empresa; desempleada de larga duración; mujer que haya cursado alguna acción de formación profesional ocupacional en los tres años anteriores; mujeres desempleadas que han interrumpido durante dos años su actividad profesional o se incorporan a puestos en los que están subrepresentadas; mujeres desempleadas de larga duración mayores de 40 años.
* Contratación temporal (mínimo 1 año) de: discapacitados; desfavorecidos; mayores de 40 años; parados de larga duración.	* Subvención según duración del contrato: 1º año: 70.000 pesetas 2º año: 80.000 pesetas 3º año: 100.000 pesetas
* Contrato de formación de jóvenes (16-21 años).	* Subvención para contratos de 1 año: 70.000 pesetas * Subvención para contratos de 2 años: 80.000 pesetas el primer año y 100.000 pesetas el 2º año.
* Contratos de sustitución o relevo.	* Subvención de hasta un 50% de los costes patronales de la seguridad social, que se podrá incrementar en los siguientes supuestos.

	<ul style="list-style-type: none"> * Hasta el 100% en los casos de sustitución por maternidad o realización del servicio militar o equivalente, se contrata a una mujer o joven respectivamente * En los demás casos se podrá adicionar un 10% si se realiza la contratación a menores de 30 años
* Creación de empleo mediante fórmulas de tiempo de trabajo.	* Subvención de hasta un 50% de los costes patronales a la seguridad social, que se podrá incrementar en un 10% si se realiza la contratación a menores de 30 años.
AUTOEMPLEO / EMPRESAS	
Medida	Tipo de intervención
* Fomento del autoempleo de jóvenes, mujeres y parados de larga duración.	<ul style="list-style-type: none"> * Subvención a fondo perdido por Inicio de Actividad Empresarial: 500.000 o 700.000 pesetas en caso de jóvenes menores de 30 años. * Subvenciones para bonificar tipos de interés. * Subvención en concepto de Asistencia y Asesoramiento Técnico y Formación. * Subvención reintegrable para proyectos de incidencia local.
* Fomento del autoempleo de jóvenes.	* Programa “Empresa Joven”
* Fomento del autoempleo para mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> * Subvención a fondo perdido por Inicio de Actividad Empresarial: 500.000 o 700.000 pesetas en caso de mujeres menores de 30 años o desempleadas de larga duración. * Subvenciones para bonificar tipos de interés. * Subvención en concepto de Asistencia y Asesoramiento Técnico y Formación. * Subvención reintegrable para proyectos de incidencia local.
FORMACION E INTERMEDIACION	
Medida	Tipo de intervención
* Experiencias mixtas de formación y empleo para jóvenes menores de 25 años.	* Subvención a Corporaciones Locales de: costes de formación, incremento material didáctico y becas.
* Formación ocupacional.	* Desarrollo de programas de formación profesional ocupacional para jóvenes, mujeres y otros colectivos con especiales dificultades para la incorporación al mercado de trabajo.
* Orientación e intermediación en el mercado de trabajo.	* Sistema de prospección del mercado de trabajo. Servicio Andaluz de Colocación. Red de Unidades y Agentes de Promoción de Empleo.

Fuente: Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas. Fundación 1º de Mayo.

Cuadro A3-4**PACTO POR EL EMPLEO EN CATALUÑA (1998 - 2000).**

FOMENTO DE LA CONTRATACION	
Medida	Tipo de intervención
* Acciones de apoyo para la contratación y planes de empleo.	* Subvención sin especificar cuantía.
* Programa de apoyo a la contratación indefinida de personas con disminución.	* Subvención: 500.000 pesetas / persona.
* Previsión decreto para incentivar la creación de puestos de trabajo como consecuencia de la reordenación de puestos de trabajo y la reducción del tiempo de trabajo o de las horas extraordinarias.	
* Contratos para la formación de aprendices y jóvenes	* Subvención sin especificar cuantía.
AUTOEMPLEO / EMPRESAS	
Medida	Tipo de intervención
* Subvenciones para acciones de asesoramiento y fomento de la autoempresa.	* Subvención: 31.250 pesetas / persona.
* Subvenciones para personas que se establezcan como autónomos.	* Subvención: 492.308 pesetas / persona.
* Elaboración de un Libro Blanco sobre nuevos yacimientos de empleo.	
* Contratación por un periodo mínimo (6-9 meses) en actividades vinculadas a nuevos yacimientos de empleo, siempre que no sustituyan trabajo estable de las administraciones.	
* Ayudas a la creación de puestos de trabajo en aquellas iniciativas de economía social y/o autónomas vinculadas a los nuevos yacimientos de empleo.	
* Subvenciones a proyectos de iniciativas locales de empleo vinculadas a los nuevos yacimientos de empleo.	
* Asesoramiento y formación a emprendedores vinculados a proyectos empresariales relacionados con los nuevos yacimientos de empleo.	
* Subvenciones destinadas a movilizar actividades económicas en comarcas con problemas, mediante dinamizadores locales.	
* Fomento de la economía social, mediante ayudas a cooperativas, sociedades anónimas laborales y sociedades limitadas laborales.	* Subvenciones sin especificar cuantía.
* Implantación de la simplificación administrativa en todos los trámites y actuaciones, especialmente por lo que se refiere a las PYMES.	
* Créditos para proyectos de inversión de pequeñas y medianas empresas (PYMES), que conlleven a creación neta de puestos de trabajo, una parte del cual estable.	* Cuantía: hasta un máximo del 85% de la inversión sin IVA, con un

	tope de 120 millones de pesetas por empresa, ampliable en casos singulares.
FORMACION E INTERMEDIACION	
Medida	Tipo de intervención
* Subvenciones a la iniciativa comunitaria NOW, destinada a la reintegración de mujeres al mercado de trabajo.	
* Subvenciones a la iniciativa comunitaria INTEGRA, destinada a la inserción laboral de personas con especiales dificultades de entrada en el mercado de trabajo.	
* Subvenciones para reforzar las iniciativas locales de empleo mediante agentes de desarrollo local.	
* Acciones de información, clasificación, intermediación, orientación, y búsqueda de empleo para desempleados.	
* Ayudas para formación de desempleados.	
* Acciones de apoyo a los jóvenes que no superen la enseñanza superior obligatoria (ESO).	* Cursos de formación ocupacional, escuelas taller, casas de oficio, etc.
* Subvenciones a acciones combinadas de formación y contratación (escuelas taller, casas de oficio, etc.)	
* Subvenciones destinadas a prácticas compartidas en empresas de alumnos de formación profesional (FP) regladas.	
* Subvenciones para impulsar acciones de formación combinadas con intercambios internacionales, encuadradas en la iniciativa comunitaria HORIZON.	
* Creación de un Observatorio del Mercado de Trabajo.	

Fuente: Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas. Fundación 1º de Mayo.

Cuadro A3-5**PLAN DE EMPLEO DE NAVARRA (1999 - 2001).**

FOMENTO DE LA CONTRATACION	
Medida	Tipo de intervención
* Fomento del empleo estable.	* Compromiso del Gobierno de Navarra para reducir el actual porcentaje de contratación temporal en la Administración Foral, convirtiéndola en estable a través de la Oferta Pública de Empleo, Asimismo, compromiso para reducir la eventualidad en todas las empresas públicas de Navarra, potenciando la contratación estable.
* Contratación indefinida de desempleados.	* Subvención. No se especifica cuantía.
* Contratación indefinida de desempleados jóvenes que participen con la dedicación exigida en programas de iniciación profesional.	* Deducción prevista en número 1 del artículo 71 de la Ley de Impuestos de Sociedades. Cuantía: 900.000 pesetas.
* Contratación indefinida de mujeres desempleadas de larga duración en profesiones y oficios donde se encuentren subrepresentadas.	* Deducción prevista en número 1 del artículo 71 de la Ley de Impuestos de Sociedades. Cuantía: 900.000 y 350.000 pesetas respectivamente.
* Contratación indefinida de desempleados de larga duración mayores de 40 años.	* Deducción prevista en número 1 del artículo 71 de la Ley de Impuestos de Sociedades. Cuantía: 1.000.000 y 400.000 pesetas respectivamente.
* Conversión de contratos temporales o formativos en indefinidos.	* Deducción prevista en número 1 del artículo 71 de la Ley de Impuestos de Sociedades. Cuantía: 900.000 y 350.000 pesetas respectivamente.
* Contratación temporal de personas pertenecientes a colectivos especialmente desfavorecidos.	* Subvención. No se especifica cuantía.
* Contratos de formación en prácticas.	* Subvención. No se especifica cuantía.
* Contrato de relevo, debido a jubilaciones anticipadas o cualquier otra fórmula.	* Subvención. No se especifica cuantía.
* Fomento de la creación de empleo por fórmulas que compatibilicen la organización y flexibilización con la reducción de la jornada de trabajo, y que deberá sustentarse en el acuerdo entre los agentes sociales. Los firmantes del Pacto se comprometen igualmente	

a tratar de reducir las horas extras para facilitar la creación de empleo	
* Contratación de titulados sin experiencia en ocupaciones relacionadas con su titulación o especialidad, atendiendo a las propuestas del Observatorio de Empleo.	* Subvención. No se especifica cuantía.

AUTOEMPLEO / EMPRESAS

Medida	Tipo de intervención
* Promoción del autoempleo para desempleados.	* Asistencia técnica. * Formación profesional. * Subvención de unos ingresos mínimos en el periodo inicial de la puesta en marcha. Sin especificar cuantía.
* Promoción de nuevos yacimientos de empleo.	* Prospección de los “nichos de mercado” donde puedan localizarse potenciales nuevos yacimientos de empleo en Navarra. * Elaboración de planes de empresas modelo y definición de los perfiles profesionales necesarios para desarrollar las diferentes actividades. * Establecer una estructura de apoyo a la creación de empresas: crear una bolsa de ideas y proyectos de empresa; establecer un sistema de información y asesoramiento empresarial en el proceso de constitución de la empresa y realizar el plan de empresa; crear un Fondo Capital de Lanzamiento al que tengan acceso los proyectos viables a través de préstamos sin interés y sin necesidad de garantía o avales; seguimiento tras la puesta en marcha de la empresa. * Potenciar a las iniciativas locales de empleo. * Programa de agentes de desarrollo local.
* Contratación de desempleados para Obras de Interés Social o General, promovidas por entidades públicas.	* Subvención. No se especifica cuantía.
* Promoción de las empresas de economía social facilitando la financiación de los proyectos, formación de los socios y equipos gestores, ...	* Subvención a la incorporación de trabajadores desempleados como socios de cooperativas y sociedades laborales. Sin especificar cuantía. * Financiación de proyectos. * Formación de socios y equipos gestores.

FORMACION E INTERMEDIACION

Medida	Tipo de intervención
* Orientación e intermediación.	* Articulación de un sistema eficaz de orientación, información y seguimiento a la totalidad de los

	<p>desempleados, interrelacionándolos con acciones de inserción laboral que faciliten el empleo.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Creación del Observatorio de Empleo, dentro de las actuaciones del Servicio Navarro de Empleo. * Establecimiento de una serie de Unidades Territoriales estratégicamente situadas por Navarra, que ejercerán las funciones de intermediación laboral que les encomiende el Servicio Navarro de Empleo.
* Formación vinculada al empleo.	<ul style="list-style-type: none"> * Cursos de formación ocupacional. * Talleres de empleo para desempleados mayores de 25 años.
* Formación vinculada al empleo para jóvenes menores de 25 años.	<ul style="list-style-type: none"> * Escuelas taller y casas de oficio * Talleres ocupacionales para formar a profesionales según necesidades específicas y puntuales de los distintos sectores. * Desarrollo y potenciación de la iniciativa comunitaria YOUTHSTART.
* Formación vinculada al empleo para mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> * Desarrollo y potenciación de las iniciativas comunitarias NOW y HORIZON.

Fuente: Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas. Fundación 1º de Mayo.

EF/02/72/ES