

6

Colección **Estudios e Informes**

La Protección Social como elemento clave de la Política Social de la UE y de la CAPV

Caso particular de las funciones
Desempleo
y Exclusión Social



C E S

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

Consejo Económico
y Social Vasco

Índice

	<i>Página</i>
CAPITULO I. EL HIPOTÉTICO MODELO SOCIAL EUROPEO	7
1. PLANTEAMIENTO GENERAL	9
1.1 OBJETIVO Y APROXIMACIÓN METODOLÓGICA DEL ESTUDIO	9
1.2 CONTENIDO Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO	10
2. EL HIPOTÉTICO MODELO SOCIAL EUROPEO	12
2.1 LA HISTORIA DEL ESTADO DE BIENESTAR COMO TRANSFONDO. LOS MODELOS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y SUS PROBLEMÁTICAS PARTICULARES	12
2.2 CUESTIONES QUE COMIENZAN A CONDICIONAR EL HIPOTÉTICO MODELO SOCIAL COMUN EUROPEO	13
2.2.1. Problemas técnico-económicos	13
2.2.1.1 La crisis de los 70	13
2.2.1.2 La globalización y el Estado de Bienestar Europeo	14
2.2.1.3 La UE ante la ampliación a nuevos Estados	15
2.2.2. Crisis ideológica-política y de legitimidad del Estado de Bienestar	15
3. CONCLUSIONES	17
CAPITULO II. POLÍTICA SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (1957-2004)	19
1. LOS PROBLEMAS SOCIALES EUROPEOS EN PERSPECTIVA HISTÓRICA	21
1.1 PRIMEROS PASOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA (1957-1971): RELACIONADOS CON LA PROBLEMÁTICA LABORAL	21
1.2 AUMENTO DE LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES Y SURGIMIENTO DE NUEVAS BOLSAS DE POBREZA (1971-1983)	23
1.3 EL MERCADO ES NECESARIO PERO NO SUFICIENTE PARA RESOLVER POR SI SOLO LA PROBLEMÁTICA SOCIAL (1983-1991)	25
1.4 RECONSIDERACIÓN Y CAMBIO DE ORIENTACIÓN Y, DEBATE SOBRE EL FUTURO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA UE (1991-1997)	28
1.5 EL GRAN RETO DEL PLENO EMPLEO (1997-2001)	33
2. LA PROBLEMÁTICA SOCIAL EN EL SIGLO XXI	37
2.1 RETOS A LOS QUE SE ENFRENTA ACTUALMENTE LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA	37
2.2 EL FUTURO DE LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA	40
CAPITULO III. BUENAS PRÁCTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UE-15	45
1. OBJETIVO Y METODOLOGÍA	47
2. POLÍTICAS MÁS RELEVANTES DE PROTECCIÓN SOCIAL ADOPTADAS POR LOS ESTADOS	50
2.1. MEDIDAS PARA FACILITAR LA ENTRADA EN EL MERCADO DE TRABAJO Y EL RETORNO AL MISMO POR PARTE DE LOS GRUPOS CON MAYORES DIFICULTADES	50
2.2. MAYOR ATENCIÓN A LAS RENTAS MÍNIMAS Y A LAS PRESTACIONES FAMILIARES	52
2.3. RESPUESTA A LOS INCREMENTOS DERIVADOS DE UNA MAYOR ATENCIÓN A LA SALUD Y BÚSQUEDA DE UNA MAYOR EFICACIA DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL	53
2.4. VIABILIDAD DEL SISTEMA DE JUBILACIONES MEDIANTE MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PROFESIONALES O PRIVADAS	54
3. BUENAS PRACTICAS: PROBLEMÁTICAS, NECESIDADES Y SOLUCIONES	56
3.1. COLECTIVOS QUE EXPERIMENTAN LOS EFECTOS DE LA MARGINACIÓN: SUS PRINCIPALES PROBLEMAS Y LAS SOLUCIONES ADOPTADAS	56
3.2. PROBLEMÁTICAS Y NECESIDADES DE LOS GRUPOS DESFAVORECIDOS RELACIONÁNDOLAS CON LAS ORIENTACIONES Y LÍNEAS BÁSICAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA UE	60
4. EVALUACIÓN DE LAS BUENAS PRACTICAS	65
5. PISTAS PARA AVANZAR HACIA UN MODELO DE MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS	71
5.1. ORIENTACIONES BÁSICAS PARA APLICAR UNA BUENA PRÁCTICA	71
5.2. ORIENTACIONES PARA EVALUAR BUENAS PRÁCTICAS	74
CAPITULO IV. LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO EJE DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA CAPV. CASO PARTICULAR DE LAS FUNCIONES DESEMPLEO Y EXCLUSIÓN SOCIAL	77
1. GASTOS E INGRESOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA CAPV Y EN LA UE-15	79
1.1. GASTOS EN PROTECCIÓN SOCIAL	79
1.2. LOS INGRESOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	82

2. MARCO JURÍDICO DE LAS FUNCIONES SEEPROS QUE MAYOR CONEXIÓN TIENEN CON LA POBREZA: DESEMPLEO Y EXCLUSIÓN SOCIAL.....	85
2.1. MARCO JURÍDICO EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN AL DESEMPLEO.....	85
2.2. MARCO JURÍDICO EN RELACIÓN CON LA EXCLUSIÓN SOCIAL: POBREZA Y ASISTENCIA SOCIAL.....	86
1.ª Etapa. 1978- 81. El Estatuto de Autonomía.....	87
2.ª etapa. 1982- 88. 1.ª Ley de Servicios Sociales de la CAPV.....	88
3.ª etapa. 1989-95. El plan integral de lucha contra la pobreza.....	89
4.ª etapa. 1996 en adelante. 2.ª Ley de servicios sociales de la CAPV.....	90
3. PRINCIPALES ACTORES IMPLICADOS.....	94
3.1. PRINCIPALES ACTORES EN EL ÁREA DE LA POBREZA Y LA ASISTENCIA SOCIAL (SERVICIOS SOCIALES).....	94
3.2. PRINCIPALES ACTORES EN EL ÁREA DE LA PROTECCIÓN AL DESEMPLEO.....	97
4. INSTANTÁNEA DE INDICADORES.....	99
4.1. PRINCIPALES INDICADORES EN EL ÁREA DE LA PROTECCIÓN AL DESEMPLEO.....	99
4.2. PRINCIPALES INDICADORES EN EL ÁREA DE LA POBREZA Y LA ASISTENCIA SOCIAL (SERVICIOS SOCIALES).....	100
5. ANÁLISIS DETALLADO DE LAS FUNCIONES DESEMPLEO Y EXCLUSIÓN SOCIAL.....	108
5.1. DESEMPLEO: POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DE EMPLEO EN LA CAPV.....	108
5.1.1. Situación de la CAPV respecto a los objetivos de Lisboa en materia de empleo.....	108
5.1.2. Políticas pasivas de empleo: Las prestaciones por desempleo en la CAPV.....	110
5.1.3. Políticas activas de empleo en la CAPV.....	114
5.2. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL.....	124
5.2.1. Niveles de pobreza y exclusión social en la CAPV.....	124
5.2.1.1 Pobreza de mantenimiento.....	127
5.2.1.2 Pobreza de acumulación.....	130
5.2.1.3 Incidencia de ambos tipos de pobreza.....	132
5.2.1.4 Incidencia de la pobreza por territorio histórico.....	132
5.2.2. Prestaciones económicas periódicas de carácter asistencial.....	133
5.2.2.1 Fondo de Bienestar Social.....	134
5.2.2.2 Pensiones no contributivas.....	135
5.2.2.3 Prestaciones contenidas en la LISMI.....	137
5.2.2.4 Prestaciones en materia de lucha contra la exclusión social.....	137
Garantía de recursos en la UE-15.....	137
El debate sobre la Renta Básica en la CAPV: La iniciativa legislativa popular para una carta de derechos sociales.....	142
Renta Básica y Ayudas de Emergencia Social (AES) en la CAPV.....	144
5.2.3. Programas encaminados a combatir la exclusión social mediante medidas de empleo.....	146
CAPITULO V. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES.....	149
1. PLANTEAMIENTO GENERAL Y ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	151
2. EL HIPOTÉTICO MODELO SOCIAL EUROPEO.....	152
3. LOS PROBLEMAS SOCIALES EUROPEOS EN PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	153
3.1. EL TRASFONDO ECONÓMICO EN LA BASE DE LAS PRERROGATIVAS SOCIALES.....	153
3.2. PRESENTE Y FUTURO DE LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA.....	154
4. POLÍTICAS MÁS RELEVANTES DE PROTECCIÓN SOCIAL ADOPTADAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS.....	157
5. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA UE-15.....	159
5.1. PROBLEMÁTICAS, NECESIDADES Y SOLUCIONES.....	159
5.2. EVALUACIÓN DE LAS BUENAS PRÁCTICAS.....	159
6. LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO EJE DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA CAPV.....	161
7. LAS FUNCIONES SEEPROS QUE MAYOR CONEXIÓN TIENEN CON LA POBREZA: DESEMPLEO Y EXCLUSIÓN SOCIAL.....	163
7.1. FUNCIÓN DESEMPLEO.....	163
7.1.1 Marco jurídico.....	163
7.1.2 Políticas activas y pasivas de empleo en la CAPV.....	163
7.2. FUNCIÓN EXCLUSIÓN SOCIAL.....	165
7.2.1 Marco jurídico.....	165
7.2.2. Principales indicadores.....	166
8. REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES.....	169
8.1. ASPECTOS GENERALES Y NECESIDADES CLAVE.....	169
8.2. PROPUESTAS DE MEJORA EN MATERIA DE EXCLUSIÓN SOCIAL: NECESIDADES DETECTADAS.....	173
8.2.1. Pobreza.....	173
8.2.2. Servicios sociales.....	173
8.3. PROPUESTAS CONCRETAS DE MEJORA EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL DESEMPLEO: NECESIDADES DETECTADAS.....	178
8.4. ¿QUÉ PUEDE HACER LA CAPV?.....	180
ANEXOS.....	183

CAPITULO I
EL HIPOTÉTICO MODELO
SOCIAL EUROPEO

1. Planteamiento general

1.1. Objetivo y aproximación metodológica del estudio

El objetivo de este estudio es analizar el nivel de "protección social" existente en la CAPV, estudiando las políticas sociales que se han ido aplicando; y compararlo con el existente en el Estado español y en el conjunto de la Unión Europea. Consecuentemente, entre los objetivos operativos figura el análisis del nivel de protección social en la Unión y en el Estado.

Los últimos acontecimientos registrados en el seno de la UE, en el Estado español y en la CAPV nos obliga a especificar que el estudio de las políticas sociales aplicadas tiene como límite temporal abril de 2004, y que por lo tanto, salvo especificación contraria, nos estaremos refiriendo a la UE-15 y la comparativa con el Estado y la CAPV se hará con los datos disponibles hasta ese momento.

La primera cuestión que se nos plantea es conceptual. Por *protección social*, según el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), se entiende "toda intervención de entidades públicas o privadas destinadas a aliviar a los hogares o a los individuos de la carga de un número determinado de riesgos o necesidades, con tal de que dicha intervención no se realice en virtud de acuerdos individuales ni requiera una contrapartida equivalente simultánea por parte de los beneficiarios". "La lista de riesgos o necesidades que pueden dar lugar a protección social se fija por convenio como sigue: asistencia sanitaria, enfermedad, incapacidad, vejez, supervivencia, familia/niños, desempleo, vivienda y exclusión social no especificadas en ninguna otra parte". (SEEPROS, 1995¹).

- Enfermedad-atención sanitaria: Mantenimiento de la renta y apoyo en efectivo a causa de una enfermedad física o mental, a excepción de los casos de invalidez. Es decir, atención sanitaria destinada a conservar, restablecer o mejorar el estado de salud de las personas protegidas.
- Invalidez: Mantenimiento de la renta y apoyo en efectivo o en especies (exceptuando la atención sanitaria) relacionada las personas con discapacidad física o psíquica.
- Vejez: Mantenimiento de la renta y apoyo en efectivo o en especies (exceptuando la atención sanitaria) relacionada con la vejez (incluye la pensión por jubilación).
- Supervivencia: Mantenimiento de la renta y apoyo en efectivo o en especies relacionada con la muerte de un miembro de la familia.
- Familia/hijos: Asistencia en efectivo o en especies (exceptuando la atención sanitaria) relacionada con el embarazo, el nacimiento y la adopción, la atención a menores y de otros familiares.
- Desempleo: Mantenimiento de la renta y asistencia relacionadas con la situación de desempleo.
- Vivienda: Ayuda para la financiación de la vivienda.
- Exclusión social: Prestaciones en efectivo o en especies (excepto la atención sanitaria) destinadas a luchar contra la exclusión social, siempre que no sean consideradas en otra función.

Por su parte, el término política social, tal y como Thomas Humphrey Marshall² afirmó en su día, "es ampliamente usado pero no se presta él mismo a una definición precisa". Autores como Kahn y Kamerman³ consideran que la Política Social engloba las siguientes

¹ La Metodología SEEPROS tiene su origen en las llamadas Cuentas Sociales (estadística de gastos sociales) realizadas por la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas publicadas por primera vez en 1967 con datos de 1962 y 1963. La Oficina Estadística fue depurando la metodología de las Cuentas Sociales, que culminó con la elaboración del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social, cuya primera metodología fue aprobada en 1980 y publicada en 1981, refiriéndose a las operaciones de ingresos y gastos.

² T. H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, Hutchinson, Londres, 1975.

³ Alfred J. Khan y Sheila O. Kamerman. *Los Servicios Sociales desde una perspectiva internacional*. El sexto sistema de protección social, Siglo XXI de España. Madrid. 1987.

tes ramas de actuación: educación, sanidad, vivienda, empleo, mantenimiento de ingresos y servicios sociales personales (asistencia social; establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social, tercera edad,...).

Este Consejo comparte la acepción de Política Social de Kahn y Kamerman. Sin embargo, somos conscientes de que llevar a cabo un estudio de cada una de las ramas de la Política social en el conjunto de la Unión (UE-15) y en cada uno de los Estados miembros resulta técnica y operativamente casi inviable, y desde nuestro punto de vista, no recomendable ya que:

- cuantitativamente, el análisis a dos niveles (Unión y Estados miembros) de cada una de las ramas plantea problemas metodológicos, tanto por la extensión del mismo como por las dificultades a la hora de realizar comparaciones, bien por ausencia de datos bien por la heterogeneidad de los mismos.
- cualitativamente, como la Unión no tiene competencias en muchas de las áreas de actuación que nos ocupan, tras verificar la existencia o no de legislación, tratados y planes sectoriales en el nivel supraterritorial (es decir, en la UE) y proceder en caso afirmativo a su análisis; habría que descender territorialmente y analizar la situación particular en cada uno de los Estados miembros; lo que implicaría llevar a cabo un estudio de una extensión tal que, sin duda, nos alejaría del objetivo de este estudio: el análisis comparativo de la protección social en la UE-15, el Estado español y la CAPV.

En consecuencia, el CES Vasco, aun compartiendo la visión en sentido amplio de la Política Social de Kahn y Kamerman, ha optado por circunscribir este primer estudio sobre la Política Social en la CAPV y en la UE, exclusivamente al ámbito de la "Protección Social" en la CAPV y en la UE-15 entendida como la Europa Comunitaria, y particularmente, en las funciones desempleo y exclusión social, sin perjuicio de que el mismo sea el inicio de una serie posterior de estudios sectoriales y/o funcionales en materia de atención sanitaria, vivienda, educación,... en la CAPV, en la UE y en cada uno de los Estados miembros.

Así todo, queremos también precisar que en determinados momentos el estudio que aquí se presenta introduce comentarios o referencias específicas sobre países miembros, ramas de actuación de la Política Social y/u otras funciones de la protección social como elementos de avance y concreción sobre aspectos considerados de relevancia estratégica.

Concluyendo, dado que el nivel de protección social es, tal y como se podrá comprobar a lo largo del estudio, una realidad dinámica se realizará un análisis evolutivo, que tratará de responder, entre otras, a las siguientes cuestiones:

- ¿En qué se ha avanzado más?
- ¿Qué aspectos han quedado estancados?
- ¿En qué temas es preciso incidir para que la evolución siga un ritmo suficiente?

En consecuencia, se estudiará hasta qué punto los avances en la CAPV son similares o diversos a los conseguidos en el contexto del Estado español y en la Unión Europea (UE-15) en su conjunto, pero teniendo siempre en cuenta que cada Estado debe definir su propio modelo de Política Social, y que la heterogeneidad en los modelos de bienestar es normal y debe responder a la realidad de cada una de las sociedades.

Sin duda, la comparativa en el volumen de gasto en cada una de las funciones nos da pautas, pero no es matemática la exigencia de un mismo gasto en los diferentes entes territoriales para conseguir el mismo resultado en términos sociales. Tales comparaciones no pueden ser hechas de forma lineal.

1.2. Contenido y metodología del estudio

El estudio se divide en **cinco fases** que se corresponden con cada uno de los capítulos del documento:

Fase I: El Hipotético Modelo Social Europeo

Tiene como objetivo básico estudiar la evolución del Estado del Bienestar en la Unión Europea (se entiende la UE anterior a la ampliación de mayo de 2004) y los debates suscitados en las últimas décadas alrededor de los distintos modelos existentes, su viabilidad, alcance y desarrollo.

Fase II: Política Social en la Unión Europea (1957-2004)

Tiene como objetivos básicos por un lado, realizar una reflexión sobre la Europa Compasiva: Política Social como política de Integración Social y por otro lado, estudiar las directrices de la Comisión Europea en materia de Política Social y fundamentalmente las que se derivan del Tratado de Niza.

Fase III: Buenas Prácticas en Política Social en la Ue-15

El objetivo es identificar, seleccionar y analizar buenas prácticas (BPs) de política social en la UE-15 con el fin de:

- Determinar los grupos de población especialmente desfavorecidos así como sus problemas o necesidades y las soluciones que se han ido adoptando.
- Diseñar las bases de un Manual que recoja los pasos a seguir desde que se detecta un problema hasta que se plantea una posible solución.

Fase IV: La Protección Social como eje de la Política Social en la CAPV. Caso particular de las funciones desempleo y exclusión social.

Los objetivos son:

- Comparar los niveles de gasto e ingreso (financiación) de Protección Social existente en la CAPV y en la UE-15.
- Estudiar el marco jurídico de las funciones SEE-PROS que mayor conexión tienen con la pobreza: Desempleo y Exclusión Social.
- Presentar una instantánea de los indicadores en el área de la protección al desempleo y en el área de la pobreza y la asistencia social (Servicios Sociales) en la CAPV y compararlos con los del Estado y la UE-15.
- Profundizar en el estudio de las funciones desempleo y exclusión social
 - Desempleo:
 - Políticas activas y pasivas de empleo en la CAPV
 - Pobreza y Exclusión Social:
 - Niveles de pobreza y exclusión social en la CAPV
 - Prestaciones económicas periódicas de carácter asistencial

- Programas encaminados a combatir la exclusión social mediante medidas de empleo.

Fase V: Capítulo de Conclusiones y Reflexiones Finales

La **metodología** utilizada para llevar a cabo este estudio combina herramientas de tipo cuantitativo y cualitativo, y se utilizan fuentes primarias y secundarias.

Así mismo, los datos consultados proceden de diferentes organismos entre los que destacamos los siguientes: diversos departamentos del Gobierno Vasco, Diputaciones Forales, Ayuntamientos, Delegaciones territoriales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, INEM-SPEE, Unión Europea, Egailan, Eustat, INE, Ararteko, Emakunde, y entidades sociovoluntarias.

DATOS DE TIPO CUANTITATIVO

La metodología de tipo **cuantitativo** está basada en la técnica de rastreo de datos provenientes de **fuentes secundarias**.

Para ello, se han recogido los últimos datos disponibles que en la mayoría de los casos oscilan entre 1999 y 2004. Estos datos han servido para presentar comparativas de indicadores de protección social entre la CAPV, el Estado y la media de la UE y, en ciertos casos, el resto de Estados que la componen. Una parte importante de estos datos proceden del SEE-PROS, metodología que permite ordenar y sistematizar el conjunto de prestaciones sociales permitiendo la comparación de dichos datos entre los distintos países y regiones que conforman la UE. Con los datos recogidos se han elaborado porcentajes, ratios, indicadores y variaciones porcentuales.

DATOS DE TIPO CUALITATIVO

Los datos de tipo **cualitativo** se han obtenido fundamentalmente, a través de **fuentes secundarias y, para elaborar el capítulo de conclusiones se han utilizado fuentes primarias**, es decir, de elaboración propia.

Los tipos de **fuentes secundarias** consultadas han sido las siguientes: legislación, tratados, programas, Planes Nacionales de Acción, Planes estratégicos, documentos, estudios, memorias y bibliografía sobre política social y exclusión a nivel europeo, estatal y autonómico.

2. El hipotético Modelo Social Europeo

2.1. La historia del Estado de Bienestar como transfondo. Los Modelos de Bienestar Social en la Unión Europea y sus problemáticas particulares

El análisis del Estado del Bienestar⁴ conlleva estudiar la estructuración de una sociedad, las desigualdades existentes, las situaciones vividas por los distintos grupos, colectivos o clases sociales, incluyendo el papel protagonista que se adjudica al Estado, ya que ofrece los instrumentos necesarios para corregir las desigualdades y conformar una sociedad más equitativa, menos desigual, más cohesionada, entendiendo por cohesionada una sociedad democrática más igualitaria, más justa, con un nivel mínimo de diferencias sociales.

Sin embargo, no debemos obviar que el bienestar de la ciudadanía, la mejora de su calidad de vida y la respuesta a las múltiples necesidades que se constatan a lo largo de la vida, no dependen exclusivamente de la iniciativa y de la actuación del Estado. Intervienen muchas otras realidades (iniciativa privada lucrativa, ONGS, entidades del Tercer Sector, organizaciones más o menos informales de la propia sociedad civil —familia, vecinos, amigos...—) que aportan elementos valiosos que complementan la acción del Estado. El partenariado entre la iniciativa pública y la privada cobra cada vez mayor fuerza en la práctica y es punto clave del debate sobre el futuro del Estado del Bienestar.

Tampoco queremos pasar por alto que si complejo es analizar el Estado del Bienestar implantado en un Estado o país y adentrarse en una comparación de los principales modelos, lo es mucho más realizar

una prospección y poner las bases para imaginar un hipotético Estado del Bienestar común para la UE.

La segunda parte del siglo XX fue un período de avance y consolidación del Estado del Bienestar. Por supuesto que, aun dentro de unas ciertas líneas de homogeneidad, era cada Estado el que confeccionaba a su medida su propio modelo. Y comparando la realidad de cada Estado, unas aplicaciones se parecían más que otras y las diferencias resaltaban en varias ocasiones.

*Peter Abrahamson (1995)*⁵ recopila sintéticamente los diferentes modelos de bienestar, a partir de diferentes autores⁶, y los esquematiza distinguiendo entre el socialdemócrata, el conservador, el liberal y el católico. De esta forma es posible establecer una tipología con una plasmación geográfica:

- El modelo **socialdemócrata** (países escandinavos) tiene su base en el universalismo de Beveridge, que presenta el bienestar como un derecho de la ciudadanía que debe ser cubierto por el sector público a través de los impuestos generales. Las prestaciones son automáticamente otorgadas en función de los diversos riesgos. Los servicios públicos juegan un papel importante y las administraciones locales van asumiendo una mayor capacidad impositiva. Sobre esta base, las trabajadoras y trabajadores ocupados tienen un conjunto de prestaciones complementarias. La Seguridad Social se financia a partir de una elevada fiscalidad que pagan la ciudadanía.

Las **posturas críticas** plantean que el **universalismo de las prestaciones** (por su falta de incen-

⁴ Consultar bibliografía sobre el Estado de Bienestar en el documento anexo. Capítulo I. Anexo 1.

⁵ Abrahamson, Peter. Regímenes europeos del Bienestar y política sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades? En: El Estado del Bienestar en la Europa del Sur. Colección Politeya. CSIC. Madrid, 1995.

⁶ Andersen (1986), Kosonen (1992), Castles y Mitchell (1990), Titmuss (1974), Esping-Andersen (1990), Liebfried (1992), Bislev y Hansen (1991), Karpi y Palme (1994),

tivos) **puede conducir a posturas de pasividad e inercia.**

- El modelo **conservador** (Europa Central —Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Austria—). Se basa en un “principio de logro”: el cumplimiento en el mercado de trabajo es determinante para la cobertura de bienestar.

La cobertura sanitaria está universalizada y su financiación depende de los impuestos, aunque las prestaciones monetarias en buena parte son financiadas por las aportaciones contributivas de las ciudadanas y los ciudadanos correspondientes. Las prestaciones son gestionadas por el poder público y en determinados servicios se tiene en cuenta el nivel de rentas, es decir no son universales, aunque llegan a una gran parte de la población (alrededor del 8% recibe las prestaciones de renta mínima). El mundo asociativo posee una larga tradición (“Charities”) y juega un papel muy importante y se han impuesto numerosas fórmulas de partenariado entre la iniciativa pública y el sector privado, incluido, en un cierto nivel, el mercantil.

Su **peligro** radica en que divide a la ciudadanía en dos grandes situaciones: las trabajadoras y los trabajadores que han gozado de una vida laboral estable y permanente, y la ciudadanía que no ha estado empleada o lo ha estado de una manera precaria o únicamente en algunos periodos concretos. Es decir, **tiende a la creación de una sociedad dual** en la que las excluidas y los excluidos deben confiar en la ayuda benéfica o en la caridad, aunque se han ido tomando ciertas medidas de garantía de tipo universal (sanidad, rentas mínimas, etc.).

- El modelo **liberal** (Reino Unido incluyendo Irlanda) también sitúa al mercado en el centro de las relaciones dentro de la sociedad. Pero, a diferencia del modelo conservador, las prestaciones de bienestar social son un nivel mínimo, dado que se supone que las ciudadanas y los ciudadanos deben ser autosuficientes sin el apoyo de dichas prestaciones públicas. Además, la administración pública mantiene una responsabilidad limitada, aunque universal, en el bienestar de la ciudadanía. Los citados límites de la protección pública fuerzan a la crea-

ción, en la práctica, de redes sociales de ayuda civil, compuestas por voluntariado, ONG, familias...

El problema es que el carácter residual de estas **ayudas provenientes de redes civiles** supone una cierta **estigmatización para las personas que se ven obligadas a solicitarlas.**

- El modelo **católico** (países del Sur de Europa, básicamente, España, Portugal, Italia y Grecia) se basa, por una parte, en los contenidos de las encíclicas de las iglesias (católica y ortodoxa) en las que se afrontaban temas sociales y, por otra, en el principio de la subsidiariedad, según el cual la instancia más cercana al individuo es la que debe afrontar la resolución de cualquier problema que se plantee. Para ello está, en primer lugar, la familia o las redes vecinales; si este primer círculo no funciona, la iglesia debe darle respuesta. Sólo cuando el resto de instancias han fallado es cuando debe intervenir el sector público.

Ello ha derivado en un **desarrollo tardío de derechos y políticas sociales y en unos Estados de Bienestar poco desarrollados.**

2.2. *Cuestiones que comienzan a condicionar el Hipotético Modelo Social Común Europeo*

2.2.1. *Problemas técnico-económicos*

2.2.1.1. *La crisis de los 70*

La década de los 70' fue clave para la ralentización del desarrollo y la consolidación del Estado del Bienestar. La crisis energética tuvo sus consecuencias en el modelo económico y en el mercado de trabajo. El fenómeno del desempleo se hace presente y afecta a amplios sectores de la población.

El panorama cambia y surgen nuevos problemas:

- aparecen **nuevas bolsas de pobreza** a las que hay que responder, surgen **nuevos procesos de exclusión** y se produce la **ruptura de muchas redes informales y mecanismos de socialización;**

- se opta por **transformar algunos servicios de la protección social pública** ante el incremento de gasto social originado;
- **el papel de los actores también se va transformando** en esta nueva situación y parece **necesario buscar nuevos mecanismos de legitimación** porque ciertos valores anteriores se cuestionan y surgen otros nuevos a tener en cuenta (partenariado, soluciones mixtas público/privado, etc.);
- parece **necesario encontrar un equilibrio** entre el principio de la universalidad de las prestaciones y la selección de los servicios, entre la oferta cuantitativa y cualitativa, entre las políticas territoriales y las que implican a los colectivos específicos, entre la garantía pública de mínimos que pueden ser elevados para toda la población y el papel de la iniciativa privada, lucrativa o no, en diversas funciones de cobertura.

En otras palabras, comienza a surgir un nuevo debate que, sin cuestionar el fondo del Estado del Bienestar, sirve para plantear interrogantes y cuestiones todavía abiertas y que, sin duda, condicionarán el hipotético diseño de un modelo social común en Europa.

2.2.1.2. *La globalización y el Estado de Bienestar Europeo*

Es obvio que la globalización económica ya está teniendo repercusiones en las economías de cada Estado. Las relaciones de producción, de comercio y las inversiones han sufrido en los últimos años unos sobresaltos imprevisibles, a raíz de la implantación de las nuevas tecnologías y al haberse reducido las fronteras y los obstáculos al trasvase de unos países a otros de los capitales, de la producción y el comercio.

En un Seminario sobre el futuro del Estado del Bienestar en los países nórdicos (*Gudmundur Einarsson. 1995*)⁷ se preguntó explícitamente sobre cuáles podían ser los efectos de la globalización eco-

nómica sobre el modelo escandinavo o sobre un hipotético futuro modelo europeo común. Varias personas veían, en efecto, el mercado interno de la UE, con sus cuatro libertades de libre movimiento de productos, servicios, capital y personas como una amenaza al modelo nórdico; y había gente que afirmaba tener miedo de que las industrias se fuesen a países donde se pagaran menos impuestos (*dumping social*), y que llegaran a Europa otras personas dispuestas a trabajar a cambio de un sueldo más bajo. Otra opinión era la de las personas que veían la amenaza que representaba la importación de productos elaborados en países con estándares sociales y ambientales menores. Por último, un tercer grupo estaba convencido de que al modelo nórdico le esperaba un futuro mejor, siempre que se introdujeran los ajustes necesarios.

La polémica se abre, básicamente, en torno a dos hipótesis:

- Según Castells (1997)⁸, “la globalización de la producción y de la inversión amenaza el Estado del Bienestar, un elemento clave de las políticas del estado-nación en el medio siglo pasado, y probablemente el componente básico de su legitimidad en los estados industrializados”. Añade, “los Estados de Bienestar están reduciendo su tamaño a un denominador común inferior que mantiene la marcha en espiral hacia abajo”. Y concluye: “el estado-nación cada vez es más impotente para controlar la política monetaria, decidir su presupuesto, organizar la producción y el comercio, recabar los impuestos sobre sociedades y cumplir sus compromisos para proporcionar prestaciones sociales”.
- Sin embargo, *Vicenç Navarro (2002)*⁹ no está de acuerdo con la supuesta impotencia de los estados frente a la globalización económica y no comparte que la globalización económica cuestione la viabilidad del Estado del Bienestar. Según el anterior posicionamiento, el factor económico sería el que determinaría las opciones políticas dentro de un Estado, y argumenta que precisamente en Europa

⁷ Nordic Council of Ministers. Op. Cit. Gudmundur Einarsson, responsable de la división de políticas sociales del Consejo Nórdico.

⁸ Castells, Manuel. La era de la información. Vol. 2. El poder de la identidad. Alianza Editorial. Madrid, 1997.

⁹ Navarro, Vicenç. Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Ed. Anagrama. Barcelona, 2002.

los países escandinavos (Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca) han sido los que han estado más globalizados y, sin embargo, han sido a su vez los que han ofrecido mayor protección social a su ciudadanía y los que han tenido Estados más intervencionistas. Todas estas circunstancias no les ha impedido mantener su competitividad y su integración en la economía internacional.

Los hechos y los acontecimientos futuros ofrecerán argumentos a favor de una u otra hipótesis.

Lo que parece que será imprescindible es tener en cuenta el tema de la globalización no sólo en función de las repercusiones que pueda tener sobre las situaciones particulares de cada país, sino sobre la futura construcción del modelo social europeo. Toda la sociedad europea es la que debe tener tal perspectiva, tanto desde el punto de vista económico como social. Un modelo basado en la complementariedad del papel regulador (planificación, ordenamiento y financiación) del sector público y de la gestión de las diversas prestaciones, tanto desde las administraciones como desde las iniciativas privadas, en una sociedad mundial "globalizada".

Frente a la mundialización económica la EAPN (2002)¹⁰ defiende como intocables y, como tales, deberían ser tenidos en consideración en futuros tratados (entre otros) los siguientes valores con el objetivo de diseñar el modelo social europeo:

- los derechos humanos, incluidos los económicos y sociales, y que todos las ciudadanas y los ciudadanos puedan ejercer dichos derechos;
- un alto nivel de protección social y un acceso universal e igualitario a los servicios de base (salud, servicios sociales, educación y formación, vivienda) que deben ser garantizados u ofrecidos por el Estado;
- un compromiso de garantizar empleos estables y de buena calidad.

2.2.1.3. La UE ante la ampliación a nuevos Estados

Tal y como se comentado anteriormente, la implementación de las políticas sociales que integran el Estado de Bienestar viene siendo función exclusiva de los Estados, optando cada uno por un modelo u otro.

Pero además, la mayoría de los países de la ampliación (los incorporados a la Unión en mayo de 2004, las próximas adhesiones de Bulgaria y Rumania en el año 2007 y la posterior integración, en negociación actualmente, de Turquía) han convivido durante no pocas décadas con un diseño de Estado del Bienestar que poco se asemejaba a los actuales componentes de la Unión Europea, puesto que se desarrollaban en sociedades cuya estructuración interna dependía de un Estado omnipresente y en unas circunstancias de desarrollo prácticamente nulo de la sociedad civil.

En consecuencia, el debate sobre la mesa es el siguiente:

¿Cómo se debería avanzar a partir de los distintos Estados del Bienestar de los países miembros hacia un hipotético modelo social común europeo, cuando el punto de partida difiere notablemente entre unos y otros? Cada Estado del Bienestar ha tenido una historia diversa, y dentro de cada Estado existen fuerzas políticas cuya concepción del Estado del Bienestar difiere notablemente y éste va sufriendo cambios según el enfoque del partido en el gobierno.

No existe un acuerdo al respecto, pero se tiene claro que el itinerario que se debe recorrer hasta la culminación de dicho ideal común europeo será ciertamente largo y no exento de dificultades. Este análisis será objeto de tratamiento más profundo en el Capítulo II de este estudio.

2.2.2. Crisis ideológica-política y de legitimidad del Estado de Bienestar¹¹

El Estado de Bienestar se ha ido moldeando durante un gran período de tiempo, tomando elementos

¹⁰ EAPN (European Anti Poverty Network). Op. Cit. 2002.

¹¹ Este planteamiento crítico es el recogido por Daniel Bell, Norberto Bobbio, Claus Off, Josep Pico López, Virgilio Zapatero Gómez, Muñoz de Bustillo, Manuel García Pelayo o Ramón García Cotarelo.

de diversos ámbitos ideológicos hasta llegar a configurarse tal y como actualmente se conoce. Podemos citar la legislación social de Bismark, la legislación fabril inglesa en la primera mitad del siglo XIX, los talleres nacionales de París, surgidos a raíz de la revolución de 1948, las corrientes marxistas, la iglesia, etc.

En su proceso de desarrollo ha habido, sin dudas, un gran consenso.

- Conservadores y liberales, socialistas y democristianos han realizado aportaciones a la construcción del Estado de Bienestar y, casi todas las tendencias apoyaron la creación del Estado de Bienestar en tanto que representante de la seguridad, libertad e igualdad, si bien no todas las personas entendían los distintos términos en el mismo sentido.

Se trataba de potenciar la idea de Estado como mediador entre la sociedad y el mercado para intentar conciliar intereses económicos y sociales contrapuestos, utilizando para ello dos tipos de actuaciones:

- un sistema fiscal orientado hacia la distribución de la riqueza
- la potenciación de políticas prestacionales financiadas en base a ese sistema impositivo.

- Otra visión, cercana a la anterior, es la que considera que el Estado de Bienestar es fruto de “un gran pacto político-social, cuyas contrapartidas básicas eran, al menos a medio plazo, el mantenimiento del sistema capitalista basado en la propiedad privada de los medios de producción y la economía de mercado a cambio de introducir en el mismo determinados mecanismos de redistribución de la riqueza impuestos por el poder político a favor de las clases populares”.

No obstante, la crisis económica de los años setenta y ochenta y la creciente carga que experimentan los sistemas públicos sanitarios y de pensiones han dado lugar a lo que se ha dado llamar “crisis fiscal” en alusión al crecimiento de tal gasto social.

Ante las nuevas dificultades a las que se enfrenta el Estado de Bienestar se dibujan dos tipos de res-

puestas, y en consecuencia, se abre un importante debate:

- Por un lado están quienes cuestionan la sostenibilidad del Estado de Bienestar cual ha venido manifestándose durante el siglo XX

Su tesis podría esquematizarse como sigue:

Para seguir manteniendo un nivel relevante de servicios y prestaciones es necesario en primer lugar, plantearse qué servicios y prestaciones es posible dar; y en segundo lugar, seguir generando valor, en otras palabras, es necesario que la sociedad siga manteniendo su ventaja competitiva para generar riqueza y sostener, al menos, los pilares básicos del Estado de Bienestar. Por ende, hay que pensar que los derechos y obligaciones, los valores y los beneficios socio-laborales que acompañan a la nueva sociedad en la que estamos entrando (“sociedad del conocimiento”) tienen que ser coherentes con las nuevas actividades y actitudes que es necesario desarrollar para seguir siendo competitivos.

- Por otro lado están quienes se niegan a renunciar a los valores fundamentales del Estado de Bienestar y a los beneficios socio-laborales alcanzados.

Según este grupo, lo que hay que hacer es intentar encontrar nuevos caminos que permitan asegurar los niveles de bienestar y protección social alcanzados, así como responder progresivamente a las necesidades derivadas de las nuevas realidades sociales (atención a las situaciones de dependencia, educación de 0 a 3 años, ...).

Desde esta perspectiva, si bien se aprecia que la generación de valor es imprescindible para el sostenimiento del Estado de Bienestar, se estima que un cierto nivel de equidad en la distribución de la renta y la riqueza lejos de mermar la eficiencia del sistema económico podría contribuir a aumentarla.

Cualquiera que sea la respuesta a los nuevos interrogantes, la legitimación política no sólo se logra mediante los mecanismos de distribución de la riqueza, sino también desarrollando nuevas formas de participación y representación de los diferentes intereses sociales.

3. Conclusiones

La segunda parte del siglo XX fue un período de avance y consolidación del Estado del Bienestar. Por supuesto que, aun dentro de unas ciertas líneas de homogeneidad, era cada Estado el que confeccionaba a su medida su propio modelo. Y comparando la realidad de cada Estado, unas aplicaciones se parecían más que otras y las diferencias resaltaban en varias ocasiones, pudiendo encuadrarse, en mayor o menor medida, dentro de uno de los siguientes modelos: socialdemócrata, conservador, liberal o católico.

Sin embargo, la década de los 70' fue clave para la ralentización del desarrollo y la consolidación del Estado del Bienestar. Como consecuencia de la crisis, el fenómeno del desempleo se hace presente y afecta a amplios sectores de la población, y surgen nuevos problemas (nuevas bolsas de pobreza, nuevos procesos de exclusión, ruptura de muchas redes informales y mecanismos de socialización, transformación de algunos servicios de la protección social pública y del papel de los actores), que hoy en día siguen presentes.

Paralelamente, la globalización y la entrada de nuevos países en la UE han tenido y siguen teniendo repercusiones en las economías de cada Estado. Y por su parte, la mayor esperanza de vida y la cada vez

mayor incorporación de la mujer al mundo laboral están generando nuevas necesidades en materia de sanidad, dependencia, familia,...

Ante todo este panorama, ha surgido un debate que, sin cuestionar el fondo del Estado del Bienestar, sirve para plantear interrogantes y cuestiones que todavía hoy siguen abiertas.

El reto es alcanzar un nuevo equilibrio en un nuevo contexto de globalización y creciente gasto social y todo ello teniendo en cuenta que estos problemas comunes se producen en coyunturas aun diferentes en cada modelo de bienestar.

En consecuencia, el gran **reto** de las políticas sociales es **acertar en la escala de prioridades: ¿Ofrecer todos los servicios para todos los ciudadanos? ¿Sólo para los más necesitados? ¿Algunos servicios para todos? ¿Algunos servicios para una parte de la población?**

En cualquier caso y cualquiera que sea la respuesta a estos interrogantes, los Estados de la UE están aceptando progresivamente que este modelo de Estado de Bienestar (con sus distintas connotaciones) esté basado en el partenariado entre la iniciativa pública y las entidades privadas.

CAPITULO II
POLÍTICA SOCIAL
DE LA UNIÓN EUROPEA
(1957-2004)

1. Los Problemas Sociales Europeos en Perspectiva Histórica

Los retos y problemas a los que se han venido enfrentando los Estados miembros son similares, por ello resulta coherente establecer estrategias comunes¹².

1.1. Primeros pasos de la Política Social Europea (1957-1971): relacionados con la Problemática Laboral

Los **primeros pasos de la Política de la Comisión Europea¹³ en materia social** están **relacionados con la problemática laboral**, como consecuencia de la reconversión del sector siderúrgico. Más exactamente, sus primeras manifestaciones (recogidas en el Tratado de Roma) tienen un carácter compensatorio¹⁴, y se concretan en:

- facilitar la libre circulación de las trabajadoras y los trabajadores entre los países que forman la Comunidad Económica Europea (CEE), suprimiendo cualquier discriminación por razón de nacionalidad en lo que se refiere al empleo, la remuneración y el resto de las condiciones de trabajo (art. 48-51); y
- promocionar la colaboración entre los Estados miembros en el campo social. Especialmente en las materias relativas al empleo; el derecho del trabajo y las condiciones de trabajo; la formación y el perfeccionamiento profesionales; la seguridad social; la protección contra los accidentes y las enfermedades profesionales; la higiene en el trabajo y, el derecho de sindicación y las negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores (art. 117 y 118 del Tratado de Roma).

En todos estos temas la función de la Comisión era la de promover la colaboración entre los Estados siendo ellos mismos los responsables de su aplicación en sus respectivos ámbitos.

Es significativa la creación, ya desde el propio Tratado de Roma (1957), del Comité Económico y Social Europeo (CESE), como plataforma institucional, no política, a través de la cual las y los representantes de los medios socio-económicos europeos (sindicatos, organizaciones empresariales...) pudieran y debieran expresar sus puntos de vista de manera formal sobre las políticas comunitarias, a la vez que les permitiera aconsejar a las instancias políticas (Consejo, Comisión y Parlamento) y participar plenamente en el proceso de decisiones de la Unión Europea. Según los casos, la consulta al CESE por parte de la Comisión o del Consejo es obligatoria o facultativa, y además el CESE siempre puede, por propia iniciativa, elevar a dichas instancias sus propios puntos de vista.

En consecuencia, durante estos años se evidencia palpablemente el carácter económico de los contenidos y objetivos de la, entonces, CEE. La dimensión social apenas aparece y, en todo caso, se concentra en promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y trabajadoras.

El Tratado de Roma, primero de manera más bien implícita y posteriormente más explícitamente a través de las innovaciones introducidas en el propio texto, menciona la necesidad de reducir las diferencias económicas y sociales existentes en la Comunidad Europea e ir armonizando los sistemas sociales de los diferentes Estados (art. 130 A). Con tal fin se

¹² Comunidad Europea. La situation sociale dans l'Union Européenne . Bruselas. 2001.

¹³ En el documento anexo, Capítulo II. Anexo I se recogen una serie de definiciones que resultan claves para entender la política social comunitaria.

¹⁴ Estivill, Jordi. Las políticas sociales.... Op. Cit. 2000.

crean progresivamente los llamados Fondos Estructurales¹⁵ (art. 130 B), consistentes en préstamos y subvenciones a inversiones públicas y privadas que ayuden al desarrollo de las regiones menos desarrolladas en particular, y a la expansión de la Comunidad Europea en general.

Entre todos ellos, destaca **el Fondo Social Europeo** (art. 123), puesto que sus objetivos son precisamente mejorar las posibilidades de empleo, promover la movilidad geográfica y profesional de las trabajadoras y los trabajadores, así como facilitar la adaptación a las transformaciones industriales y la evolución de los sistemas de producción, especialmente a través de la formación y la reconversión profesionales.

En su concepción original (primera etapa: 1958-1971), el FSE se dirigía, precisamente, a reducir o eliminar el paro en las regiones más afectadas por dicha situación; concediendo **ayudas para garantizar la reinserción en el proceso de producción de las paradas y los parados, de las personas con contratos precarios y de las personas con discapacidad gracias a la reeducación profesional y a los subsidios para su recolocación**. Asimismo podía conceder ayudas a las trabajadoras y los trabajadores de empresas en reconversión.

La implantación del FSE es la muestra fehaciente del convencimiento de las y los iniciadores de la Comunidad Europea de que, de una forma casi automática, se produciría el crecimiento económico y el pleno empleo. Así como, que el mercado del empleo se iría autorregulando como fruto del avance económico y que la armonización de las políticas nacionales de empleo se iría haciendo realidad.

Sin embargo, **según iban pasando los años**, se comprobaba que **las zonas menos desarrolladas subsistían al lado de otras más desarrolladas**, que continuaba **consolidándose un paro estructu-**

ral y se constataba una **inadaptación cualitativa entre la oferta y la demanda de empleo**.

El FSE era incapaz de hacer frente a estos problemas, que cada Estado intentaba solucionar por separado según sus propios medios y planes estratégicos. Por tanto, el esfuerzo común de la Comunidad Europea era insuficiente para encontrar salidas conjuntas e ir construyendo un mercado de trabajo europeo más armonizado.

La **conclusión** de esta primera etapa era, pues, que **había que redefinir el papel del FSE y transformarlo en un instrumento de lucha contra los desequilibrios estructurales**.

1.2. Aumento de las Desigualdades Territoriales y surgimiento de nuevas Bolsas de Pobreza (1971-1983)

La crisis económica de principios de la década de los 70 deja al descubierto la existencia de **desigualdades entre Estados miembros** (y regiones) y el **aumento imparable del paro**, con las consecuencias lógicas de empobrecimiento y de marginación de ciertos colectivos y de una parte notable de la población. De hecho, se observa el **surgimiento de nuevas bolsas de pobreza**:

- personas mayores con pensiones bajas,
- mujeres y familias monoparentales,
- personas que viven solas,
- parados de larga duración o mayores de 45 años que pierden el empleo,
- trabajadores migrantes,
- personas con discapacidad,
- jóvenes que no pueden independizarse porque no pueden acceder al primer empleo...

En consecuencia, el **FSE** en su **segunda etapa (1971-1983)**, se inicia priorizando los criterios comunitarios por encima de los defendidos por cada uno

¹⁵ Comunidad Europea. Tratado... . Op. Cit. 1998. El Fondo Social Europeo-FSE se crea en 1960. El Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola-FEOGA (art. 40), dirigido a financiar la política agrícola de la Comunidad, en 1962. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional-FEDER (art. 130 C), destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales; en 1974. El Instrumento Financiero y de Orientación para la Pesca-IFOP, dirigido a la reestructuración y renovación de la flota pesquera, modernización de la misma, desarrollo de la acuicultura y acondicionamiento de costas, la pesca experimental y el equipamiento de puertos; en 1993.

de los Estados y define sus **colectivos-objetivo** en función de las nuevas bolsas de pobreza. Estos son:

- los trabajadores del sector de la confección cuya reconversión debía llevarse a cabo;
- los trabajadores migrantes;
- las personas con discapacidad;
- los parados o jóvenes de menos de 25 años en busca de su primer empleo; y
- las mujeres (particularmente las de más de 35 años que buscan su primer empleo o cuyos conocimientos no se adaptan a las exigencias del mercado)

Para dar solución a los problemas existentes, el FSE determina cuatro **tipos de ayudas** para:

- **facilitar la formación** de las personas que tienen necesidad de obtener, ampliar, adaptar o mejorar sus conocimientos o capacidades profesionales.
- **facilitar el desplazamiento** de las trabajadoras y los trabajadores o de sus familias.
- **eliminar los obstáculos** que dificultan a ciertas y ciertos trabajadores el **acceso al empleo** (las personas con discapacidad).
- **promover el empleo en las regiones económicamente desfavorecidas.**

Coincidiendo con esta primera reforma del FSE y motivado por los primeros efectos de la crisis económica de 1973, se va **apagando la fe ciega en los efectos automáticos de las inversiones económicas comunitarias en vistas a la superación de las desigualdades**. Se constata que, a pesar de una cierta mejora del nivel de vida de los europeos, continúan dándose situaciones de discriminación con relación a distintos colectivos (trabajadores migrantes, mujeres, personas con discapacidad...). Y, **se reconoce, asimismo, que no puede desarrollarse una política social exclusivamente a escala de cada Estado** en una Europa en vías de integración.

La cohesión económica exige una cohesión social; y si no se cuenta con una política social común no puede darse una integración económica¹⁶. En consecuencia, la Comisión y el Consejo adoptan el **Programa de Acción Social (1974-1976)**¹⁷, que marca un **hito en la política social comunitaria** y cuyos objetivos son:

- Conseguir el pleno empleo en la Comunidad Europea.
- Mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las trabajadoras y los trabajadores.
- Participación de los interlocutores y las interlocutoras sociales en las decisiones de la Comunidad y de las trabajadoras y los trabajadores en la marcha y actividades de la empresa.

Siguiendo las indicaciones establecidas en el citado Programa se pone en marcha el **I Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (1975-1980)**, con el objetivo de **analizar las nuevas situaciones de pobreza** en los diferentes países y **diagnosticar las causas que la provocan y los efectos que ejerce** sobre una parte de la población comunitaria.

Es decir, **se trataba de observar en profundidad los procesos de empobrecimiento y marginación** que habían empezado a afectar a colectivos hasta entonces ajenos a la pobreza tradicional (personas mayores con pensiones bajas, mujeres y familias monoparentales, personas que viven solas) y a los que el mercado de trabajo no permitía entrar o los expulsaba directamente (parados y paradas de larga duración o mayores de 45 años que pierden el empleo, jóvenes que no pueden independizarse porque no pueden acceder al primer empleo o por la imposibilidad de lograr un empleo estable...).

Para ello propone la realización de estudios-piloto de lucha contra la pobreza¹⁸ distribuidos en cuatro grupos:

¹⁶ Estivill, Jordi. Gabinet d'Estudis Socials. Tendències en les polítiques i serveis socials de la Unió Europea. Barcelona. Febrero, 2003.

¹⁷ Comunidad Europea. Programa de Acción Social. Bruselas. 1974.

¹⁸ Gabinet d'Estudis Socials. Mapa de la Pobreza a Catalunya. El Pla de Lluita contra la Pobreza a les Comunitats Europees i a Catalunya. Barcelona. Junio de 1987.

- Renovación de los barrios particularmente pobres o amenazados por la pobreza.
- Satisfacción de las necesidades de grupos de población especialmente pobres o amenazados por la pobreza.
- Reestructuración de servicios especiales dirigidos a las personas pobres y sus familias.
- Mejor adaptación de los servicios sociales existentes a las necesidades específicas de las y los pobres.

Las investigaciones se refirieron a los siguientes temas:

- Pobreza y política social.
- Paro y medidas de lucha contra la pobreza.
- La percepción de la pobreza en Europa.
- La pobreza subjetiva en ocho Estados miembros.
- Pobreza persistente.
- Nómadas, gitanos, etc., en Bélgica, Alemania, Francia y Holanda.
- Papel de las organizaciones voluntarias en la lucha contra la pobreza.

De esta forma, ***el Programa es aprovechado, sobre todo, para generar un importante debate sobre la definición y la extensión de la pobreza en cada país y a escala europea***¹⁹.

El Consejo de la Comunidad Europea adopta en 1975 la ya clásica definición de pobreza: ***"se consideran pobres aquellas personas que disponen de ingresos inferiores a la mitad de los ingresos medios per capita del país en el que viven"***.

Esta definición, que proviene de la tradición británica, incluye el concepto de pobreza relativa. Tiene el valor de ser medible, cuantificable, comparable territorialmente y remite a la distribución de las rentas. Sin embargo, se refiere más a la desigualdad de ingresos que a las situaciones reales de pobreza, no permite distinguir la precariedad extrema y encuentra dificultad para ser aplicada a las economías agrarias en las zonas más rurales y donde tiene peso la economía sumergida y el intercambio no monetario.

La evaluación de estos proyectos se llevó a cabo en base a los criterios fijados por el Consejo: la innovación de las acciones emprendidas, la participación de los diferentes actores y de las propias personas implicadas, y la dimensión europea, en el sentido de la participación de la Comunidad Europea en los mismos y la capacidad de éstos de transferir a otros países y situaciones las lecciones sacadas de la práctica²⁰. Y de tal evaluación se derivaron importantes

conclusiones relativas a:

- Las **características de las y los pobres** (casos de extrema pobreza; nuevas formas de pobreza; el porcentaje de pobres es más elevado en ciertas categorías sociales; la pobreza no puede ser resuelta sin una superación de sus efectos psicológicos; hay que evitar la adopción de medidas externas que no tengan en cuenta el tipo de vida social y cultural de la población afectada...).
- **Circunstancias que provocan la pobreza** (multidimensionalidad de la pobreza: cultura, educación, recursos, vivienda, empleo...).
- **Políticas de lucha contra la pobreza y su aplicación.** Es preciso elaborar "planes de desarrollo" de regiones, ciudades o grupos de población completos, planes en cuyo marco deben ser examinados el conjunto de problemas en la búsqueda de soluciones globales.
- Papel de las **trabajadoras y trabajadores sociales** y de las **organizaciones voluntarias** en la lucha contra la pobreza. Generalmente las organizaciones voluntarias, mucho más flexibles que los organismos públicos, han jugado un papel importante en este trabajo innovador.

Coincidiendo con el lanzamiento de Pobreza I, es decir, a partir de 1976, la mayoría de los Estados miembros comienzan a vislumbrar un **nuevo problema: la llegada al mercado de trabajo de la nueva generación de jóvenes** que acababan su escolaridad y venían a aumentar el número de personas que ya se encontraban en paro. En consecuencia,

¹⁹ Commission Européenne. Rapport final de la Commission au Conseil du premier programme de projets et études pour combattre la pauvreté. Bruselas, 1981.

²⁰ Ver documento anexo. Capítulo II. Anexo 1 Glosario de términos.

la mayor parte de las acciones promovidas por el FSE se fueron orientando a luchar contra el paro de la juventud, vía programas de formación y preformación profesional, que se añadían a los ya existentes en cada Estado.

1.3. El mercado es necesario pero no suficiente para resolver por sí solo la problemática social (1983-1991)

Ante la constatación de que **el mercado, sin más, no es suficiente para resolver los problemas sociales** (desigualdades entre la población y surgimiento progresivo de nuevas bolsas de pobreza), se plantea el **dilema** de si **intervenir, primero, contra los problemas causados por la crisis, o bien iniciar una acción más a largo plazo abordando los problemas estructurales de las regiones menos desarrolladas.**

La **conclusión** fue **una mezcla de ambas opciones**, sucediéndose una serie de actuaciones y programas a lo largo de un **período** que puede considerarse, en comparación con otros, incluso **fructífero** en el campo social, **aun cuando el trasfondo económico se encuentra en la base de las prerrogativas sociales**, que en una gran parte, se circunscriben al ámbito laboral (ver documento anexo: Capítulo II: Anexos 2 y 3). Así,

- En su **tercera etapa**, el **Fondo Social Europeo (1983-1988)** prioriza los criterios comunitarios por encima de los defendidos por cada uno de los Estados y favorece la aplicación de políticas dirigidas,
 - por una parte, a ofrecer a la mano de obra la cualificación profesional necesaria para lograr un empleo estable y,
 - por otra parte, a desarrollar las posibilidades de empleo, particularmente en ciertas regiones, con el fin de reducir los desequilibrios del mercado de trabajo.

Y, en previsión de la llegada al mercado de trabajo de la nueva generación de jóvenes; la mayoría de los Estados dan prioridad absoluta a las medidas

para combatir el paro del citado grupo. Así, en todos los casos, por lo menos el 75% de los fondos debía ser destinado a la juventud, priorizando los programas que introducían métodos nuevos y estructuras de formación concebidas específicamente para facilitar la transición de la escuela a la vida activa.

- Durante 1983, se realizan numerosas consultas en los ambientes afectados por los problemas de la pobreza con la finalidad de desarrollar temas de interés común a los Estados miembros en la lucha contra la misma; y en 1984, el Consejo, adopta la **segunda definición de pobreza**: “se entiende por personas pobres las familias y grupos de personas cuyos recursos materiales, culturales y sociales son tan escasos que se ven excluidos de las formas de vida mínimamente aceptables en el Estado miembro en el que viven”.

Dicha definición²¹ continúa poniendo el acento en la falta de recursos, pero amplía el contenido y reconoce asimismo el hecho de que la pobreza puede afectar a familias y grupos. No obstante, dificulta la cuantificación y la comparación cuando habla de las formas de vida mínimamente aceptables.

De las citadas consultas se dedujeron las áreas geográficas, colectivos y líneas básicas de actuación para el **Segundo Programa Europeo de lucha contra la Pobreza (1985-1988)**.

En relación con las **áreas geográficas**, las acciones a llevar a cabo se focalizaron en:

- las **regiones urbanas desfavorecidas**, teniendo en cuenta todos los elementos que constituyen el entorno urbano: ocupación, paro, vivienda, educación, cultura, vida social, etc.
- las **zonas rurales empobrecidas**, víctimas de problemas socio-económicos (salud, malas condiciones de vivienda y bajos ingresos).

Respecto a los **grupos de población**, las acciones se centraron en:

²¹ Estivill, Jordi. Las políticas sociales... . Op. Cit. 2000.

- Los **parados y las paradas de larga duración y la juventud en paro**, procurando que logren su integración en la sociedad.
- Las **personas mayores**, educación y tiempo libre, salud y asistencia y vivienda.
- **Familias monoparentales**, promocionando infraestructuras de acogida, de entorno y de cuidado de los hijos e hijas.
- **Migrantes de segunda generación**, escolarización de los hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras migrantes con recursos insuficientes.
- **Refugiados y refugiadas y migrantes retornados**, con especial atención a los parados y las paradas: creación de puestos de trabajo y adaptación de la formación.
- Los **grupos marginados**: gitanos, nómadas, sin techo, vagabundos, excluidos y todos aquellos colectivos que carecen de cualquier tipo de protección social.

- El devenir y los cambios acontecidos plantean la necesidad de una reforma que modifique y complete los Tratados fundacionales (de París y Roma) de las Comunidades Europeas. Dicha reforma se plasma en la aprobación en 1987 del **Acta Única**²².

“El Acta Única es, en una frase, la obligación de realizar simultáneamente el gran mercado sin fronteras, más la cohesión económica y social, una política europea de investigación y tecnología, el reforzamiento del Sistema Monetario Europeo, el comienzo de un espacio social europeo y de acciones significativas en materia de medio ambiente”. (Jacques Delors, *Presidente de la Comisión Europea, 1985-1995*)

De nuevo el trasfondo económico se encuentra en la base de unas normativas de carácter social; puesto que:

- el **objetivo** es adaptar la **Comunidad Europea** a las nuevas situaciones y **convertirla en una gran unidad económica, en un Mercado común sin fronteras** (fija como fecha el 1 de enero de 1993); y

– entre sus principales novedades se encuentran las siguientes:

- Compromiso de un esfuerzo común en materia de investigación y desarrollo tecnológico; medio ambiente y; cooperación en materia de política extranjera.
- Impulso a las medidas comunitarias para mejorar y armonizar las condiciones de trabajo, así como para promover una integración en el terreno de los derechos sociales (salud y seguridad de los trabajadores).
- Total armonización de las legislaciones nacionales; para eliminar todos los obstáculos al comercio dentro del mercado único y favorecer la libre circulación de mercancías y personas entre los distintos Estados miembros.
- Estímulo al diálogo entre los interlocutores sociales.

- **Acuerdo de reforma de y apoyo financiero a los Fondos Estructurales**, instrumentos para conseguir una mayor cohesión económica y social entre los diversos países y regiones de la Comunidad.

La adopción por parte del Consejo del nuevo Reglamento de los Fondos Estructurales tiene lugar en 1988. No obstante, sus **objetivos**, son **básicamente de cohesión económica**, aunque **con una preocupación por ciertos aspectos sociales** como el paro de larga duración y la inserción profesional de la juventud.

- A finales de la década de los 80, **la problemática social tiende a agudizarse**. Se es consciente de que:

- **el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para la mejora de las condiciones sociales;**
- **la integración monetaria, mercantil, financiera, no provoca necesariamente una aproximación de los sistemas sociales,**

²² Comisión Europea. Europa Social. N.º 3/93. Luxemburgo, 1994.

— y **las decisiones europeas de política económica también generan desigualdades entre los grupos sociales, los territorios y las generaciones**²³;

pero además se observa que la **pobreza**²⁴ **no sólo consiste en carecer de dinero, sino también en verse excluido de los derechos, ventajas y oportunidades que son considerados como la norma en la sociedad contemporánea.**

En este nuevo contexto, en 1989,

— tiene lugar una **nueva reforma del FSE** como consecuencia de su integración en las políticas estructurales. Sin embargo, los instrumentos financieros básicos para conseguir el objetivo de cohesión económica y social siguen priorizando los aspectos más bien de desarrollo económico, y el FSE, en particular, sigue principalmente vinculado al ámbito formativo-laboral.

— se produce con la adopción (a excepción de Gran Bretaña) de la **Carta Social**, denominada oficialmente “Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores”²⁵, un **gran avance**, ya que en ella se **afirma explícitamente que es conveniente conceder a los aspectos sociales la misma importancia que a los aspectos económicos del mercado interior.**

La Carta contó con la oposición del gobierno Thatcher y quedó limitada a la enumeración de unos derechos y a unas precisiones concernientes a la participación de los trabajadores y las trabajadoras, tal y como se aprecia en la siguiente enumeración:

- *Libre circulación en toda la Comunidad.*
- *Derecho a ocupar un empleo “justamente remunerado”.*
- *Mejora de las condiciones de vida y de trabajo.*
- *Derecho a una protección social adecuada.*

— *Derecho a asociarse libremente y a la negociación colectiva.*

— *Derecho de acceso a la formación profesional.*

— *Derecho a la igualdad de trato entre hombres y mujeres en el empleo, la protección social, la educación, la formación profesional y la evolución de la carrera profesional.*

— *Derecho a la información, la consulta y la participación.*

— *Derecho a la protección de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo.*

— *Derechos de la niñez y la adolescencia, incluido el derecho a una retribución mínima.*

— *Derecho de las personas de edad avanzada y de los trabajadores jubilados a un nivel de vida digno.*

— *Derecho de los minusválidos a tener acceso a programas de asistencia.*

— se lanza el **Tercer Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (1989-1993)**, que **introduce el concepto de exclusión social**, ante la constatación de que la pobreza no solo implica carecer de dinero sino también verse excluido de ciertos derechos, ventajas y oportunidades.

Ambos conceptos, pobreza y exclusión social, evidencian que la pauperización es un proceso que puede tener múltiples causas (**multidimensionalidad**). Ello exige una respuesta integral, que atienda a todas las facetas de la vida de una persona para que pueda salir de la exclusión y reintegrarse a un ritmo normalizado de derechos y de participación en la sociedad.

En consecuencia, se propone una intervención integral apoyada en tres dimensiones: “la **pluridimensionalidad de la pobreza**, la **participación de los menos favorecidos** y el **partenariado**”.

²³ Estivill, Jordi. Las políticas sociales... . Op. Cit. 2000.

²⁴ Bruto da Costa, A.. Les Acquis du Programme Pauvreté III. Actes du Seminaire de Cloture . Bruselas. 1994.

²⁵ Comisión Europea. Europa Social . Op. Cit. 1994.

Se modifica el sentido tradicional de solidaridad con los **excluidos** y las **excluidas** ante la necesidad de que sean ellos y ellas quienes por medio de su **participación e implicación activa** sean capaces de dejar atrás su situación de exclusión.

Por **partenariado** se entiende la participación de todos los agentes implicados, públicos y privados, asociaciones, ONG y empresas, etc... Debe ser el instrumento primordial para avanzar con efectividad y eficacia en la respuesta a la exclusión y a la pobreza²⁶, por encima de las diferencias culturales, de valores, de poder, que puedan diferenciar a unas entidades de otras.

- Durante los últimos años de la década de los 80 se introduce, también, el debate sobre la **implantación de las rentas mínimas** a nivel de todos los Estados miembros. En 1988 **el Parlamento adopta una resolución que será seguida en 1992 por una recomendación del Consejo de Ministros**. Si los Derechos sociales podían constituir un techo, el asegurar una garantía de ingresos para toda la ciudadanía se convertía en el cimiento del edificio de la política social europea. En este sentido se puede afirmar que, aunque los programas de lucha contra la pobreza no están directamente vinculados con dicha resolución, éstos contribuyeron a impulsar las rentas mínimas en los países que todavía no las tenían implantadas.

No fue fácil adoptar la resolución y la recomendación. Pero, aun cuando no fuera vinculante, **sus efectos han influenciado la introducción de la Renta Mínima de Inserción** en Francia y en la CAPV²⁷; en España después se ha extendido al resto de Comunidades Autónomas. Los dos últimos

países en introducirla han sido Portugal²⁸ e Italia. Sólo queda Grecia²⁹ por introducir esta medida. (Un análisis más exhaustivo se realiza en el Capítulo IV).

1.4. Reconsideración y cambio de orientación y, debate sobre el futuro de la Política Social en la UE (1991-1997)

Tras el periodo de dinamismo anterior, parece darse una **cierta reconsideración de los campos de actuación y un cambio de orientación hacia instrumentos dirigidos, específicamente, a fomentar la cohesión entre las regiones**. En esa dirección va, precisamente, la **creación del Fondo de Cohesión**, destinado a aminorar las desigualdades existentes en España, Portugal, Grecia e Irlanda. Así,

- El gobierno alemán, basándose en el principio de subsidiariedad, seguido posteriormente por el de Gran Bretaña, impide cualquier tipo de experimentación comunitaria dirigida a la abolición de la exclusión. La pobreza, según esta tesis, debe ser tratada por cada uno de los Estados.

En consecuencia, **se cancela el IV Programa de Acción Comunitaria contra la Exclusión (1994-1999)**, presentado y diseñado por la propia Comisión, como continuación de Pobreza III; cortándose de raíz el proceso hacia una eventual política comunitaria conjunta contra la exclusión.

Hay que añadir que, además, aparte de la oposición explícita de Alemania y Reino Unido, existía el problema de que en los Tratados no había suficientes bases legales para que la Unión emprendiese este tipo de medidas.

²⁶ Vranken, Jan. Les Acquis du Programme Pauvreté III. Actes du Seminaire de Cloture . Bruselas. 1994.

²⁷ Estivill, J. The reasons and foundations for the implementation of a social minimum income in Spain and the Basque country en Moreno, J.L. (Ed). Social exchange and welfare development CSIC. Madrid. 1993.

²⁸ Capucha, L. M. Rendimiento mínimo garantido; avaliação da fase experimental ISCTE. Lisboa. 1998.

²⁹ Amitsis, G. The establishment of a minimum income in the Greek Social Security System. Prospects and perspectives . Congreso Mundial del Derecho del Trabajo. Atenas. Setiembre 1991; y Matsaganis, M.; Papadopoulos, F.; Tsaklogou, P. Estimating extreme poverty in Greece and the cost of eliminating it through a minimum guaranteed income scheme . Athens University of Economy and Business. 1999.

- En 1993, dos años después de la celebración de la Cumbre de Maastricht, es adoptado el **Tratado de Maastricht**, y en él se plantea explícitamente un nuevo objetivo: "**Promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, mediante el fortalecimiento de la cohesión económica y social**" (art. 2)³⁰

Se crea un **Fondo de Cohesión** que actuará como mecanismo de corrección de las diferencias económicas entre los países comunitarios provocando así que el proceso de una Unión Económica y Monetaria resulte equilibrado. Dicho Fondo se destina en concreto al desarrollo ambiental e infraestructural de los cuatro estados con una renta inferior al 90% de la media comunitaria (España, Grecia, Portugal e Irlanda).

Se insta finalmente la Unión Europea y se recoge la idea de ciudadanía europea; basada en unos valores, unos derechos, una cultura social compartida. En efecto, se da a todo ciudadano y ciudadana de la Unión, aunque no sea originario del Estado donde se celebran las elecciones, el derecho a votar y a ser eligeble en las elecciones locales, el derecho a la libre circulación y residencia y el derecho a la protección diplomática y consular cuando se encuentre fuera de la Unión.

Y, se firma un protocolo sobre política social (con la excepción de Gran Bretaña) en el que se insiste en la **necesidad de luchar contra las exclusiones y se confirma el papel fundamental de los interlocutores sociales**, que debían ser consultados previamente a las decisiones comunitarias.

Recapitulando, hasta ese momento, tal y como apunta el **Libro Verde (1993)**, la **política social de la Comunidad se había centrado** en los siguientes aspectos:

- **igualdad de oportunidades**,
- cuestiones referentes a la **salud y seguridad**,
- cuestiones relativas al **empleo y el derecho al trabajo**,
- temas de **protección social y seguridad social**,

- actuaciones centradas:
 - en la pobreza,
 - en el papel de las personas con discapacidad.

De tal forma, la política social europea ha cumplido tres funciones que se concretan en los siguientes puntos:

- Proporcionar un marco jurídico en determinadas áreas sociales, particularmente en lo referente a los derechos sociales fundamentales de los trabajadores y trabajadoras.
 - libre circulación de trabajadores y trabajadoras
 - la igualdad de trato entre hombres y mujeres
 - protección de los trabajadores y trabajadoras respecto a la salud y seguridad en el trabajo. En este mismo campo se han apuntado medidas dirigidas a evitar el dumping social.
- Aportar apoyo financiero (FSE), en especial a las medidas de formación y de empleo en relación con la juventud y los desempleados y desempleadas de larga duración; especialmente en las regiones menos favorecidas, contribuyendo así a la redistribución de los recursos financieros.
- Estimular y fomentar la cooperación entre distintos agentes de la política social (diálogo social), el establecimiento de redes y mecanismos de cooperación, el intercambio de información y de experiencias y la promoción de la innovación y de las prácticas y políticas adecuadas.

Sin embargo, **se inicia una nueva etapa con nuevos desafíos** ante la necesidad de **reconciliar los objetivos económicos y sociales a la vista del progresivo desempleo, la creciente exclusión social y la preocupación cada vez mayor por la capacidad de Europa para mantener su competitividad en el siglo XXI**.

Y, coincidiendo con la ratificación del Tratado de Maastricht, llega un momento para hacer balance y analizar las diferentes opciones para el futuro. La cuestión, que se plantea el Libro Verde, basada en el artículo 2 del Tratado de la UE:

³⁰ Comunidad Europea. Tratado... . Op. Cit. 1998.

“La Comunidad tendrá por misión promover en el conjunto de la Comunidad un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”.

es ¿qué clase de sociedad quieren los europeos?

Responder a dichos desafíos es, precisamente, el objetivo recogido en el Libro Blanco sobre “La Política Social Europea. Un paso adelante para la Unión”³¹ según el cual para conseguir dichos objetivos hay que basarse en los siguientes principios:

- **Caminar hacia la integración social y económica, teniendo en cuenta que los niveles de paro, pobreza y exclusión social están en conflicto con los objetivos consensuados de la Unión en relación con el empleo, la protección social y la igualdad de oportunidades.**
- El progreso social debe basarse en la prosperidad económica y, por tanto, en la competitividad de la economía europea. La clave reside en continuar los **aumentos de productividad**, que permitirán que la Unión aúne altos niveles de protección social con la capacidad para competir en mercados mundiales. El **recurso clave** será una **población trabajadora bien formada y altamente motivada y adaptable.**
- La convergencia de objetivos y políticas entre los Estados debe respetar la diversidad existente entre ellos. Por ello es preciso que se establezcan objetivos comunes y se constate la progresión en armonía, aunque coexistan diversos sistemas nacionales. **Aunque no puede considerarse como un objetivo de la Unión la armonización total de las políticas sociales de los Estados**, de lo que **no se podrá prescindir** en un futuro es **de establecer unas normas mínimas para proteger la cohesión de la Unión**, teniendo en

cuenta los diversos sistemas y necesidades nacionales y las resistencias económicas de los diversos Estados miembros.

Se establece, en el Libro Blanco, como prioridad absoluta la búsqueda de más puestos de trabajo, buenos y estables, en lugar de gestionar el paro, como ha sucedido en anteriores ocasiones. Es decir, había que invertir en mano de obra cualificada de manera que se eleven sus niveles presentes y futuros. **Para ello se determinaron siete áreas de especial atención:**

- mejorar los **sistemas de educación y de formación**, especialmente la formación continua;
- mejorar la **flexibilidad** dentro de las empresas y en el mercado de trabajo;
- **reorganizar el trabajo** dentro de la empresa;
- **reducir** de modo específico los **costes indirectos del trabajo**, particularmente del trabajo menos cualificado;
- hacer **mejor uso de los fondos públicos** reservados para combatir el paro;
- **medidas** específicas referentes a la **juventud sin formación adecuada**;
- **desarrollar el empleo con respecto a nuevas necesidades.**

Además, **habrá que avanzar en:**

- la solución de los **problemas que comporta la libre circulación de personas**, teniendo en cuenta las diferencias en la seguridad social y en los diferentes niveles de protección en los distintos países.
- la **integración de los y las inmigrantes** y la **lucha contra el racismo** y la **xenofobia**
- la consecución de la **igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.**
- la adaptación del modelo europeo de Estado del Bienestar,
 - insistiendo en la necesidad de **distanciarse de las medidas más pasivas de mantenimiento de los ingresos para ir hacia medidas activas de mercado de trabajo** diseñadas para

³¹ Comunidad Europea. Libro Blanco. La Política Social Europea. Un paso adelante para la Unión. Bruselas. 1994.

asegurar la integración económica y social de todas las personas,

- el **estímulo a la convergencia de las políticas de protección social de los Estados**; continuando con el análisis de las diversas políticas de protección social y el intercambio de experiencias,
- la **promoción social de todos y todas**, dejando claro que la marginación de grupos sociales importantes es un desafío a la cohesión social de la Unión. Por ello se insiste en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, por medio de la creación de más puestos de trabajo, afrontando los problemas de vivienda, básicos en numerosas situaciones de marginación; en la promoción de la integración social de las personas con discapacidad; en el reconocimiento del papel económico y social de las personas de edad avanzada, y en favorecer la igualdad de oportunidades para todos.

A raíz de las orientaciones recogidas en el Libro Blanco, el **Programa de Acción Social de la Comisión** (1995-1997) prevé la **creación de un Comité de Sabios** que examine el futuro de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Ciudadanos europeos, en el marco de la revisión de los Tratados de la Unión Europea.

Hasta ese momento, según el Comité, no se puede hablar de una verdadera estructura de derechos sociales y civiles, sino más bien de disposiciones empíricas que se han adoptado progresivamente a partir del Tratado de Roma. En general, los derechos sociales se definen fuera del Tratado, y se refieren principalmente a los trabajadores y las trabajadoras. En los Tratados no existe un catálogo de derechos sociales fundamentales a los que pueda remitirse el Tribunal de Justicia para controlar los actos comunitarios.

Este Comité **enfocó el déficit social existente (desempleo y exclusión)** como una amenaza para la construcción de una Europa para toda la ciudadanía³²; y consideró como un **desafío urgente para la Unión Europea** consiste en la **construcción de un modelo social renovado** y original en

vistas a conseguir una competitividad económica europea. Hay que rechazar, como fruto de una economía mundializada, el desmantelamiento del Estado de Bienestar o la reducción de los mínimos sociales. En cambio, **hay que modificar o renovar el sistema social europeo**:

- **disminución** de las **cargas sociales que gravan el trabajo**;
- **desarrollo de los derechos sociales**, como la formación;
- mantener un **diálogo social** europeo renovado como incentivo de competitividad;
- **respuesta coordinada a la evolución demográfica** (adopción de regímenes de jubilación de base, políticas para conciliar las responsabilidades familiares y profesionales);
- **lucha contra** las diferentes formas de **exclusión social**, mediante políticas innovadoras, más personalizadas, que se articulen eficazmente con las organizaciones no gubernamentales;
- consideración de las **cuestiones medioambientales**.

Por otra parte, no hay que olvidar que los desafíos de la ampliación de la Unión Europea (integración de los países de Europa Central y Oriental) y de la mundialización económica tienen ya y tendrán en el futuro próximo unos efectos obvios sobre las cuestiones sociales (normas sociales básicas, necesidad de afianzar la política social exterior de la Unión Europea).

Como contrapunto y complemento de esta última exigencia, el Comité considera indispensable definir claramente lo que incumbe a la Unión y lo que incumbe a los Estados miembros, sobre todo en materia de derechos fundamentales. En este sentido, el Comité divide esos derechos en dos niveles: los que deberían ser garantizados de modo inmediato y los que deberían serlo a medio plazo, estableciendo las políticas adecuadas tanto por parte de los Estados miembros como por parte de la Unión para conseguirlos. La base que nadie discute se encuentra en la aceptación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad. La capacidad de desarrollar una "Unión Social" depen-

³² Informe del Comité de Sabios. Por una Europa de los Derechos Civiles y Sociales. Bruselas. 1996.

derá de la capacidad de definir los ámbitos o las funciones que la Unión debe asumir, ya sea porque los Estados no son capaces de intervenir de manera eficaz, ya sea porque la intervención de la Unión resulta preferible a la de los Estados y obtiene mayor repercusión.

El Comité recomienda que de forma inmediata se adopten las siguientes medidas:

- Reunir en un único Tratado todos los textos actualmente dispersos.
- Dotar de bases jurídicas más sólidas al Tribunal de Justicia de la UE para aplicar los derechos fundamentales.
- Inscribir ya en el Tratado una primera lista de derechos fundamentales:
 - igualdad ante la ley,
 - prohibición de cualquier forma de discriminación,
 - igualdad entre hombres y mujeres,
 - libertad de circulación dentro del territorio de la Unión,
 - derecho a elegir la profesión y el sistema educativo en todo el territorio de la Unión Europea,
 - derecho de asociación y de defensa de los derechos,
 - derecho de negociación y acción colectiva.
- Y en vistas a reforzar la cohesión social de la Unión Europea:
 - derecho a una educación y a una formación permanente a lo largo de toda la vida,
 - derecho al trabajo y, en caso de que sea imposible conseguirlo, a unos ingresos mínimos,
 - derechos a condiciones de trabajo equitativas y a la protección contra los despidos por motivos arbitrarios,
 - derecho a la salud y a la seguridad en el trabajo,
 - derechos de los trabajadores y las trabajadoras a ser informados periódicamente de la situación económica y financiera de la empresa y a ser consultados y consultadas sobre las decisiones que puedan afectar a sus intereses, así

como participar en la toma de decisiones que les atañen,

- derecho de las personas con discapacidad a medidas destinadas a favorecer su integración personal y social,
 - derecho a la asistencia sanitaria,
 - derecho a la vivienda,
 - derecho a la seguridad social y a la protección social, incluido el derecho a unos ingresos mínimos,
 - derecho a la protección de la familia.
- Cada Estado debería establecer unos ingresos mínimos, con un nivel de prestación específica en cada caso, para las personas que no puedan acceder a un empleo remunerado y no se beneficien de otras fuentes de ingresos.
 - Deben promoverse las políticas sociales necesarias para que puedan aplicarse los derechos fundamentales de los Tratados.
 - Reconocer explícitamente como interlocutores en el Tratado a los colectivos de la sociedad civil, en particular a las instituciones de solidaridad que luchan contra la exclusión y la gran pobreza y que pueden representar a los desempleados y las desempleadas y, a los excluidos y las excluidas.
 - Utilizar los fondos estructurales para la promoción de los derechos fundamentales.
 - Examinar sistemáticamente el impacto de las diversas políticas europeas en la cohesión social y en los riesgos de exclusión.
 - Ayudar la UE a resolver problemas delicados que, aunque sean competencia de los Estados, impliquen la adopción de estrategias comunes (empleo, inmigración, lucha contra la droga) o permitan realizar economías de escala (lucha contra el cáncer o el sida).
- Tras el Informe del Comité de Sabios tiene lugar la **Conferencia Intergubernamental de reforma del Tratado de la Unión**, fruto de la cual nace el **Tratado de Ámsterdam (1997)**³³ que supone un **paso fundamental** en materia de política social ya

³³ Comunidad Europea. Tratado... . Op. Cit. 1998.

que se **crean las bases legales para que la Unión pueda emprender medidas en el campo de la pobreza (Art. 136 y 137) y en el campo de la discriminación (Art. 13).**

A partir de este Consejo los derechos sociales reciben un tratamiento más incisivo, y el **respeto a los derechos sociales fundamentales** contenidos sobre todo en la Carta de Derechos Fundamentales de los Trabajadores (1989), constituye uno de los principios básicos sobre los que se apoya la Unión.

Se asegura (art. 119) el principio de **igualdad de salario entre hombres y mujeres** para trabajos de igual valor. La nueva cláusula de no discriminación concede al Consejo la posibilidad de adoptar medidas para acabar con cualquier tipo de discriminación. La disposición sobre el trabajo de las personas con discapacidad también supone un avance.

En materia de **salud pública, la Comunidad puede pasar a la acción directa** para complementar sus políticas **en áreas como la lucha contra las enfermedades más extendidas, la investigación, la información y educación sanitaria.**

Los esfuerzos de cohesión³⁴ realizados por la Unión Europea durante la década de los 90 permitieron avanzar en la reducción de las disparidades de renta entre los Estados miembros; a pesar de ello, **el problema del desempleo se sigue agravando y las diferencias entre regiones aumentan.** Por ello en Europa **toma cuerpo la idea de emprender medidas más activas en el tema del empleo.**

1.5. El Gran Reto del Pleno Empleo (1997-2001)

• En la **Cumbre de Luxemburgo** (noviembre de 1997), monográfica sobre el tema de empleo, **se concluye que todas las políticas europeas deberán servir al objetivo del empleo** y las estrategias de las políticas nacionales de empleo se debían desarrollar sobre **cuatro líneas: mejora de la capacidad de inserción profesional,**

desarrollo del espíritu de empresa, fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las trabajadoras y de las empresas y refuerzo de la política de igualdad de oportunidades.

• Durante este mismo año, la Comisión, en la comunicación sobre la modernización y mejora de los sistemas europeos de la protección social subrayó que dicha reforma se debe producir en un marco condicionado por la naturaleza cambiante del trabajo, el envejecimiento de la población europea, la evaluación de la participación de hombres y mujeres en la vida profesional y la necesidad de coordinar los regímenes nacionales de Seguridad Social. Finalmente, propone como líneas de reflexión:

- orientar la protección social hacia la creación de empleo;
- adaptar la protección social al envejecimiento demográfico de las sociedades europeas;
- adaptar la protección social a la evolución de la participación de hombres y mujeres en la vida profesional;
- mejorar la protección social de las personas que se desplazan dentro de la Unión.

• De la Cumbre de Luxemburgo salió el compromiso de la elaboración anual, por parte de los Estados, de los **Planes de Acción Nacional de Empleo**, que, a su vez, serían examinados cada año por el Consejo. El **Consejo de Cardiff (junio 1998)** comprobó que los resultados de los planes eran moderados, y estimó preciso continuar trabajando para desarrollar su evaluación, de cara a elaborar en el **Consejo de Viena (1998)** las directrices de empleo para 1999:

- mayor énfasis en las medidas activas;
- mejora de las condiciones de aprendizaje a lo largo de toda la vida, especialmente las personas mayores;
- apertura del mercado de trabajo a todos los colectivos, en particular los discapacitados y las discapacitadas, y las minorías étnicas;

³⁴ Fresno, José Manuel. El Fondo Social Europeo ante la nueva etapa. Madrid. 2000.

- explotación del potencial de empleos en el sector servicios;
- conciliación de la vida laboral con la vida profesional, optimización del sistema de Seguridad Social para la juventud y mejora de la participación de las mujeres en el mercado laboral.

- Con el fin de eliminar los **obstáculos a la libre circulación**, el **Plan de Acción Social (1998-2000)** incluyó como objetivo la **actualización de la normativa** —directamente **relacionada con los derechos sociales de los trabajadores y las trabajadoras**— que les reconoce, cuando se desplazan, derechos y protección tanto para ellos y ellas como para su familia.
- En **Colonia (1999)** se aprobó el Pacto europeo por el empleo, que aglutina una serie de medidas destinadas a conseguir una reducción importante del desempleo.

Como consecuencia de lo acordado en Colonia, la UE reforzará sus políticas de apoyo a la **contratación y el empleo de personas mayores**, así como su participación en la vida económica y social en general, de las mujeres y de la juventud.

Los agentes sociales europeos (CES, UNICE y CEEP) presentaron al Consejo de Colonia una declaración conjunta, apoyando la idea de desarrollar una estrategia europea para el empleo centrada en tres ejes:

- mejora y aplicación de la estrategia europea de Luxemburgo;
- mejora de la competitividad y del funcionamiento de los mercados de productos, servicios y capitales según la Cumbre de Cardiff;
- promoción del crecimiento y del empleo, manteniendo la estabilidad de los precios mediante una buena interacción entre la política presupuestaria, monetaria y la evolución de los salarios en el plan macroeconómico.

- En la **Cumbre de Helsinki (1999)** se adoptan las líneas directrices para las políticas de empleo (2000)³⁵, el Informe conjunto en materia de empleo (1999) y las recomendaciones del Consejo para la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros.

Las líneas directrices para las políticas de empleo, en línea con lo acordado en Luxemburgo, son las siguientes:

- mejorar la capacidad de inserción profesional;
- desarrollar el espíritu de empresa;
- alentar la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores y trabajadoras;
- fortalecer las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

- La **Agenda Social**³⁶, aprobada en la Cumbre de Niza (2000), **ofrece las bases políticas sobre las que consolidar una estrategia basada sobre las políticas económicas, de empleo y sociales que se refuerzan mutuamente**. Dado que cada vez crece más la conciencia de una ciudadanía europea compartida, por encima de cada Estado, avanzar en la garantía de derechos de los ciudadanos y las ciudadanas es fundamental para avanzar en las políticas sociales.

Esta Agenda sustituye al Plan de Acción Social (1998-2000) y está basada en las nociones de pleno empleo, dinamismo económico y mayor cohesión y justicia sociales. Define, además, las prioridades de actuación concretas para los próximos cinco años en torno a seis orientaciones estratégicas en todos los ámbitos de la política social:

- Promover un mayor número y una mejor calidad de los puestos de trabajo.
- Anticiparse a los cambios del entorno.
- Luchar contra todas las formas de exclusión y de discriminación para favorecer la integración social. Promover la inclusión social.
- Modernizar la protección social.

³⁵ Comisión Europea. DOCE-L 72/15. 21/III/2000.

³⁶ Comunidad Europea. La situation sociale... . Op. Cit. 2001.

- Fomentar la igualdad entre el hombre y la mujer y los derechos fundamentales. Luchar contra la discriminación.
- Reforzar la dimensión social de la ampliación y de las relaciones exteriores de la Unión Europea. Iniciativas dedicadas a la preparación de la ampliación y a promover la cooperación internacional haciendo que el diálogo social contribuya a responder a los diferentes retos.

Además de la aprobación de la Agenda Social, Niza significó el establecimiento formal de una **estrategia europea de lucha contra la exclusión social y todas las formas de discriminación**. En este sentido, el Consejo aprobó los objetivos de la lucha contra la pobreza y la exclusión social e invitó a los Estados miembros a enmarcar sus prioridades en dichos objetivos, debiendo presentar en el mes de junio de 2001 un **Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social**, por un período de dos años, que defina, además, indicadores y procedimientos de verificación de los progresos realizados.

Conviene subrayar que estas iniciativas responden al conocimiento por parte de los Estados miembros y por la Comisión de que la **exclusión social** es **uno de los principales desafíos planteados a las economías y sociedades europeas**.

Para la Comisión, la **exclusión** se caracteriza por:

- **Baja renta y vulnerabilidad.** Según Eurostat, alrededor del 18,5% de la población de la Unión Europea viven con menos del 60% de la renta media nacional (65 millones de personas).
- **Multidimensionalidad.** Comprende la igualdad de acceso al mercado de trabajo, a la educación, a la salud, al sistema judicial, a los derechos, así como a la adopción de decisiones y a la participación.
- **Estructuralidad.** Las tendencias que remodelan actualmente nuestras sociedades pueden,

además de entrañar efectos positivos, incrementar el riesgo de exclusión social.

En Niza³⁷, todos los Estados se comprometieron a desarrollar sus prioridades políticas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en el marco de cuatro objetivos acordados:

- Permitir que todo el mundo tenga acceso al trabajo y se beneficie de los recursos, los derechos, los bienes y los servicios.
- Prevenir los riesgos de exclusión.
- Ayudar a las personas más vulnerables.
- Movilizar a todas las fuerzas del sector.

Asimismo se adoptó una “Declaración sobre el futuro de la Unión” donde se planteaban las siguientes cuestiones:

- Establecer y supervisar una delimitación más precisa de competencias entre la Unión y los Estados miembros, que refleje el principio de subsidiariedad.
- Adoptar el estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales.
- Simplificar los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión sin modificar su significado.
- Definición de la función deben desempeñar los parlamentos nacionales en la arquitectura europea.
- En diciembre del 2000 **se formaliza el Comité de Protección Social**, creado en Lisboa³⁸, cuyos primeros objetivos son realizar un seguimiento de las políticas de los Estados miembros y de la Comunidad en materia de protección social, facilitar el intercambio de información, experiencia y buenas prácticas entre ellos y la Comisión, y preparar un informe anual sobre esta cuestión que será presentado al Consejo.

³⁷ Comisión Europea. Informe conjunto sobre la integración social. PNA.

³⁸ Comisión Europea. DOCE L172/26. 12/7/2000.

- En otro ámbito, la Comisión presentó en octubre de 2000 una Comunicación sobre el futuro de la protección social, con el fin de estudiar la viabilidad a corto y a largo plazo de los sistemas de pensiones, en particular la viabilidad a largo plazo, comprometiéndose a presentar un informe final sobre el futuro de la protección social.

En este sentido la Comisión alerta que de no efectuarse las reformas oportunas, el envejecimiento de la población puede comprometer, en un futuro, el crecimiento de las economías europeas. De ahí que el ECOFIN, en noviembre de 2000, demandó adoptar con urgencia reformas en los sistemas actuales de pensiones de los países miembros, alertando sobre la necesidad de aprovechar el actual crecimiento económico e incitando a los trabajadores y las trabajadoras de edad a permanecer más años en activo. La Comisión recomienda en este campo incrementar el número de años de cotización requeridos para obtener el derecho a la pensión completa, e incentivar el desarrollo de regímenes privados de fondos de pensiones.

- La **Agenda 2000**, aprobada en la Cumbre europea de Berlín (1999), supone un cambio sustancial en el enfoque de los Fondos Estructurales, poniendo el

acento prioritariamente en las orientaciones sociales, aunque después, en la práctica de los Estados no siempre se adoptan y se traducen convenientemente dichas orientaciones de tipo social.

- La **Cumbre de Lisboa (2000)** pone el acento en subrayar que la política social es uno de los aspectos primordiales de la estrategia diseñada por Europa para "llegar a ser la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social".³⁹

Uno de los puntos estratégicos marcados en Lisboa consiste en **modernizar el modelo social europeo** mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social.

El objetivo básico marcado por esta Cumbre es **alcanzar el pleno empleo en el año 2010**, elevando la tasa media de actividad hasta el 70% de la población en edad de trabajar (el 60% de las mujeres), frente al 61% existente. El desempleo final sería exclusivamente friccional (entre el 3% y el 4%). Este objetivo se programa con la condición de un crecimiento económico anual del 3%. Estos objetivos están actualmente en entredicho.

³⁹ Comunidad Europea. Cumbre de Lisboa. 2000.

2. La problemática social en el siglo XXI

2.1. Retos a los que se enfrenta actualmente la política Social Europea

En la actualidad, **los retos sociales a los que se enfrenta** la UE se derivan de los siguientes aspectos:

- demográficos: envejecimiento de la población, migraciones, etc.,
- socio-culturales: estructura de las familias, incorporación de la mujer a la vida activa e igualdad de oportunidades, dumping social, pobreza y exclusión social.
- económicos: el mercado único (laboral, monetario, comercial, financiero, industrial, energético) en que se ha convertido la Unión Europea, reto vinculado con el empleo y la calidad del mismo.
- políticos: decisiones supraestatales que se van tomando, etc.;

Aspectos demográficos y socio-culturales

- El **envejecimiento de la población** tiene repercusiones en:
 - el *mercado de trabajo*. Se traduce en un envejecimiento agudo de la mano de obra, al disminuir la población en edad de trabajar. En un período de crecimiento económico se podría provocar un déficit de mano de obra si las tasas de actividad no aumentan.
 - los *regímenes de retiro/pensiones*. El crecimiento progresivo del número de jubilados y jubiladas en el momento en que los nacidos y las nacidas en el período del “baby boom” salgan del mercado de trabajo podría comportar repercusiones sobre la estabilidad financiera de los regímenes de pensiones en numerosos Estados miembros. Para mantener el nivel actual de la proporción jubilados-jubiladas/asalariados-asalariadas, el empleo debería incre-

mentarse al mismo ritmo que la población que llega al retiro.

- los *sistemas de salud*. Es previsible que aumenten las cargas de los servicios dedicados al cuidado de la salud de las personas ancianas, al aumentar los problemas de salud y los niveles de incapacidad o falta de autonomía personal. La demanda global, por tanto, de gastos para la salud debería incrementarse a un ritmo menor que el del envejecimiento de la población. Además, el envejecimiento de la población exigirá una atención mayor en campos que no sean el estrictamente sanitario, como cuidados de enfermería, atención social, cuidados de larga duración.
- las *políticas relacionadas con la inmigración*. La inmigración será uno de los factores claves de cualquier estrategia global del mercado de trabajo, cosa que tendrá mayores implicaciones sobre la financiación de las pensiones y la reforma de los sistemas de salud.
- Las **migraciones** influyen considerablemente en la dimensión, la estructura por edades, la composición de las familias y demás características de la población de un territorio. Los flujos migratorios deben tener en cuenta las migraciones internas y el saldo migratorio positivo entre la Unión Europea y los terceros países.

En este campo hay que subrayar las siguientes consecuencias, que deben ser tenidas en cuenta en las acciones que se pongan en marcha:

- Las grandes ciudades han perdido parte de su población en favor de las concentraciones urbanas de mediana dimensión. A la vez, las zonas rurales alejadas y poco pobladas continúan perdiendo población. Sin embargo, zonas que se han especializado en los servicios (turis-

mo ...) o en las nuevas tecnologías se han convertido en polos de inmigración.

– Los esquemas migratorios pueden ir variando en función de la edad y del itinerario individual, familiar y profesional.

– La juventud es atraída por las grandes ciudades (centros de enseñanza superior, posibilidades de empleo y de diversión...). Así se constata un saldo migratorio positivo en favor de la misma en las zonas urbanas y en las regiones con una economía más dinámica.

– Las personas pensionistas tienden a abandonar las grandes ciudades hacia sus lugares de origen o hacia zonas de la costa o del mediterráneo.

– Las personas que han llegado a la “cuarta edad” tienen tendencia hacia las grandes ciudades donde encuentran los establecimientos adecuados para su salud y estructuras de acogida o apoyo por parte de su familia. Tales movimientos podrían acentuar en un futuro las desigualdades territoriales a nivel regional y local.

– El futuro de las migraciones internas puede evolucionar bajo la influencia de un resurgimiento de las tecnologías de la comunicación y de los medios de transporte.

• Los **cambios en la estructura de las familias**.

La dimensión media de las familias se ha reducido en los últimos decenios (2,4 en 1999 por 2,8 en 1981), ya que.

– Cada vez un mayor número de niños y niñas viven en hogares monoparentales.

– La juventud deja el hogar familiar a una edad más avanzada, aunque hay que reconocer que en este campo son notables las diferencias entre el Norte y el Sur.

— Este hecho tiene evidentes repercusiones en la composición de las familias si se tienen en cuenta las personas entre 25 y 49 años.

– Las diferencias norte/sur todavía son mayores en la franja de edad de 50 a 64 años o entre los de más de 65 años.

– Se constata una reducción de los matrimonios y un aumento de las situaciones de parejas de hecho. Asimismo se aprecia un aumento creciente de divorcios.

– Las tasas de fecundidad varían de un Estado a otro, aunque se sitúan entre los 1,2 por mujer (España e Italia) y los 1,8 en otros seis Estados, siempre por debajo del 2,1 considerado como necesario para una renovación normal generacional.

Todo ello tiene implicaciones, entre otros aspectos, sobre la vivienda, las prestaciones de supervivencia y la sanidad.

- El cambio de mentalidad y una profunda modificación de actitudes personales y sociales en materia de **igualdad de oportunidades hombre-mujer** se plantea como uno de los principales retos de las sociedades avanzadas.

Aun cuando se están produciendo avances en todos los ámbitos, la integración de la mujer en términos de igualdad o equiparación con el hombre, en algunos ámbitos, se produce muy lentamente; y de hecho, resulta difícil reducir sustancialmente el desequilibrio estructural que existe entre hombres y mujeres.

- **Diferencias de costes laborales y sociales** entre los países miembros

Las políticas sociales, las políticas de empleo y las políticas fiscales difieren unas de otras, y las diferencias constatadas son, en muchos casos, notables y condicionan las economías de las personas y de las familias, según el país en que se vive.

Si nos centramos en el campo del mercado de trabajo, es lógico que, por ejemplo, las empresas tomen decisiones que lleguen a influir sus macropolíticas, incluyendo las ubicaciones que más les convienen, aunque ello conlleve decisiones sobre deslocalizaciones de centros de trabajo con las lógicas repercusiones —negativas para un Estado

y positivas para otro, perteneciendo ambos a la misma entidad política: la Unión Europea—.

Este ejemplo es extensivo a los demás campos: diversidad de derechos sociales, diversidad de prestaciones (en calidad y en cantidad), diversidad de presiones fiscales...

Nuestra pregunta en síntesis es la siguiente: ¿Cómo se puede apuntar teóricamente hacia un modelo social común y hacia un único mercado de trabajo, cuando las coordenadas y las aplicaciones prácticas son notablemente diversas, con unas estructuras económicas que difieren entre sí y que, en cualquier momento, pueden entrar en competencia abierta: un Estado de la Unión Europea gana y otro Estado pierde?

Lo preocupante no es que la situación sea la descrita, sino que no se avance más rápidamente en la posibilidad de limar o remover los obstáculos para acercar los posicionamientos de los Estados y dar pasos hacia un mayor papel homogeneizador de la Unión Europea.

A este respecto la cuestión más controvertida consiste en que entre los Estados miembros se da —y se va a dar todavía con más fuerza— una situación simultánea de competencia-cooperación, nada fácil de resolver. Teniendo en cuenta las diferencias en los niveles de protección social entre los países de la Unión, parece que lo más adecuado podría ser poner en marcha una agenda progresiva y gradual y un sistema de *benchmarking* (objetivos intermedios cuantificables) dotado de suficientes medios.

• La **lucha contra la exclusión y la pobreza**

Las desigualdades entre la población y las situaciones de pobreza y exclusión representan un duro reto a afrontar en los próximos años por parte de la Unión Europea. Aunque, como ya se ha apuntado, desde 1975 se lanzaron diferentes propuestas dirigidas a analizar este fenómeno y a favorecer ciertas experimentaciones para luchar contra la pobreza, la Comisión frenó bruscamente dicha línea de actuación en 1994 basando su argumentación en el principio de subsidiariedad. Es decir, la resolución de las situaciones de pobreza depende de cada Estado.

Difícilmente, se podrá dar respuesta a la exclusión y a la pobreza exclusivamente mediante la línea estratégica, marcada en Lisboa, de afrontar dichas situaciones a través de la culminación de las políticas conducentes a conseguir el pleno empleo en el 2010. Hay que reconocer que ésta es, sin duda, la estrategia más segura y estable para reconducir a los excluidos y las excluidas hasta la inclusión, pero en principio no parece suficiente para desterrar la exclusión y la pobreza de los países de la Unión Europea. Especialmente con la incorporación de los 10 nuevos países, en su mayoría con menos desarrollo económico y social que los que conformaban la UE antes de mayo de 2004.

Este es uno de los mayores retos que tiene ante sí la Unión Europea para los próximos años, y no se puede afrontar con fórmulas simples y únicas. El camino va a ser mucho más complejo y exigirá la confluencia de diferentes estrategias que complementen la política básica del pleno empleo.

Aspectos político-económicos

• El **empleo y la calidad del mismo**

La política comunitaria del empleo reafirmada en el Tratado de Amsterdam (1997) relanzada en Luxemburgo (1997) y ratificada en Lisboa (2000), como instrumento básico de lucha contra la exclusión y la pobreza, supone un reto que ya ha comenzado a cuestionarse.

• Asumir los **retos derivados de la ampliación de la Unión Europea**

La ampliación de la Unión Europea a los nuevos miembros (la acontecida en mayo de 2004 y la fijada para 2007) plantea una serie de retos referentes al objetivo de la cohesión entre los Estados y de la UE en su conjunto. Se debe plantear una reflexión sobre cómo avanzar en una mayor cohesión social interna de cada país y a la vez externa, insistiendo en la solidaridad con los nuevos miembros. Asimismo es preciso calibrar si es necesario establecer dobles velocidades y ritmos hacia la consecución de la cohesión social, tal y como se ha practicado en los aspectos monetarios.

2.2. El futuro de la Política Social Europea

En la actualidad, la estrategia comunitaria de actuación en materia social contempla los siguientes elementos:

- **Aplicación generalista y universal de los servicios y prestaciones sociales de las administraciones públicas** (local, regional, estatal), aun cuando muchos de ellos se externalizan y, por tanto, la gestión de los mismos sea compartida entre la iniciativa pública y la privada.
- Actuaciones más transversales que por colectivos.
- Se van imponiendo políticas territoriales como base para afrontar los problemas sociales existentes.
- Se cuenta cada vez más **con los propios y las propias afectadas**, los usuarios y usuarias, y la ciudadanía (“**empowerment**”).
- Tiende a establecer **medidas de discriminación positiva** en favor de los que quedan al margen.
- Se busca cada vez más la **calidad de las condiciones de vida y de trabajo**.
- Con el objetivo de acercar las políticas y los servicios a la ciudadanía, crece el uso de **servicios/empleos de proximidad** frente a la lejanía de las fórmulas más institucionales, burocratizadas y centralizadas.
- En la aplicación o gestión de las políticas sociales se va extendiendo la **práctica de la externalización de los servicios**.
- **Se tiende a personalizar y diversificar los servicios**. La pobreza y la exclusión se van diversificando y asumiendo nuevas concreciones a causa de la multidimensionalidad de la misma y de los múltiples factores que las provocan.
- **La garantía de los derechos sociales y el papel impulsor continúan siendo factores asumidos por las administraciones** aunque, ciertas funciones como las de diseño, evaluación,

seguimiento, mediación, inserción puedan ser negociadas y compartidas con otros actores.

- Se ponen en marcha los ensayos de nuevas fórmulas organizativas y de coordinación.
- **La irrupción del tema de la seguridad en el ámbito de lo social** (y la visión de los temas sociales desde el punto de vista de la inseguridad) y la necesidad de abordar estas cuestiones con nuevos perfiles y enfoques (función de la mediación, del trabajo conjunto con los departamentos de justicia y sanidad, etc.).

Paralelamente, la **Cumbre de Laeken** (2001) además de insistir en la igualdad de oportunidades, la calidad del empleo, la participación de los trabajadores y las trabajadoras en las decisiones empresariales, la modernización de la protección social, la lucha contra la exclusión y la pobreza y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, sirvió para convocar una **Convención** para debatir el futuro de Europa y discutir las reformas precisas para afrontar un futuro marcado por la ampliación y la profundización en la integración; para adoptar la “Declaración sobre el futuro de la Unión Europea”⁴⁰ en la que se establece que la Unión debe llegar a ser más democrática, transparente y eficaz, abriendo **el camino hacia una Constitución formal** para los ciudadanos de la Unión Europea.

Los trabajos de esta Convención han ido avanzando, creándose **diez grupos de trabajo**:

- Subsidiariedad.
- Carta de los Derechos Fundamentales.
- Reconocimiento explícito de la personalidad jurídica de la Unión Europea.
- Papel de los Parlamentos Nacionales.
- Competencias llamadas “complementarias”
- Cooperación económica y financiera.
- Acción exterior.
- Defensa.
- Simplificación de los procedimientos e instrumentos.
- Espacios de libertad, seguridad y justicia.

⁴⁰ Consejo Europeo de Laeken. Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea. Laeken, 14-15 de diciembre de 2001.

Después de fuertes presiones en diciembre de 2002 se llegó a crear un nuevo **grupo de trabajo dedicado a la Europa Social**, que ha llegado a las siguientes conclusiones:

- En el capítulo de valores a incluir, hay que hacer referencia a la dignidad humana, la justicia social, la solidaridad y la igualdad.
- Como objetivos sociales recomienda que se incluya la promoción del pleno empleo, la justicia social, la paz social, el desarrollo sostenible, la cohesión económica, la cohesión social y territorial, la economía social de mercado, la calidad del trabajo, la formación permanente, la inclusión social, un nivel elevado de protección social, la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos de la niñez, un nivel elevado de sanidad pública y unos servicios sociales y servicios de interés general eficaces y de alta calidad.
- **Sobre las competencias de la Unión en el ámbito social**, el Grupo **considera que en general las competencias existentes son suficientes**.
- Apoya la inclusión en el Tratado del **método abierto de coordinación**, de forma que queden claros los procedimientos y papeles respectivos de los participantes.
- Plantea la necesidad de agilizar los diferentes procedimientos de coordinación económica y social.
- Recomienda que el papel de los interlocutores sociales quede reconocido de forma explícita en el Tratado Constitucional, que se introduzcan disposiciones en materia de consultas adecuadas y que se potencien las actuales disposiciones sobre negociación de acuerdos sociales.

Concluyendo, el análisis de la trayectoria apuntada y los límites de la propia Convención generan **dudas** y en principio parece que de aprobarse la Constitución de la Unión Europea, que sintetice Tratados anteriores, podría no ser suficiente **para dejar fijada la definición de una política social común**. De hecho, según el grupo que analiza el futuro de la Europa social:

- **no hay que ampliar las competencias que la Unión Europea posee en materia de política social,**
- **la concreción de la política social es una tarea propia de cada uno de los Estados**, y por el principio de subsidiariedad la UE no puede asumir y afrontar la solución de temas cuya resolución compete a los Estados.

En tal contexto, es decir, si la política social es competencia básicamente de los Estados, y las diferencias existentes entre ellos son notables (especialmente, tras las recientes adhesiones), parece difícil imaginar el camino a recorrer para ir modelando un objetivo común más allá de unas fronteras territoriales, geográficamente ya prácticamente superadas, pero todavía vigentes en el campo social. Por otra parte, no hay que soslayar el crecimiento del **euro-escepticismo** en los antiguos países de la Unión.

Otra **cuestión** de fondo y capital es la **presupuestaria**. En efecto, no se puede hacer política social y mucho menos en una Unión de los 25 con más necesidades, manteniendo el mismo porcentaje presupuestario (el 1,045%), pero ninguno de los países contribuidores netos está dispuesto a incluir este asunto en el debate. De hecho, el asunto del presupuesto o del tope presupuestario ya se resolvió negativamente antes de iniciar la Convención y, por tanto, no forma parte de los trabajos de la misma.

Paralelamente, al tener una importancia presupuestaria muy relevante, los Fondos Estructurales se han convertido en uno de los ejes de análisis y debate entre los Estados, sobre todo en lo referente a las aplicaciones prácticas de los mismos. Las principales cuestiones planteadas son las siguientes:

- Se debate si los Fondos Estructurales como instrumento para conseguir la cohesión económica y social entre las distintas regiones de la Unión Europea, deben centrarse en elementos de corte más económico como carreteras, autovías, aeropuertos, parques tecnológicos, etc. como se ha hecho hasta ahora, o, por el contrario, debieran acometer elementos de corte más social tales como equipamientos educativos, sanitarios, sociales, etc.

- Hay que clarificar hasta qué punto el FSE es un Fondo que sirve para todo o tiene que estar supereditado al empleo y desarrollo de los recursos humanos. La Comisión, en este sentido, cuando aprueba nuevas políticas sociales (estrategia europea de empleo, o estrategia europea de inclusión) y se le pregunta por los medios que pone a disposición, siempre remite a los Fondos Estructurales y en concreto, menciona que el FSE es un medio fundamental; pero, al mismo tiempo, menciona que el FSE y el resto de los Fondos no están pensados para suplir los sistemas de protección social que tienen que ser garantizados por los Estados miembros; por ejemplo, no se pueden usar estos fondos para pagar las rentas mínimas (será interesante ver hasta que punto los países de la ampliación van a respetar este principio).
- Esto nos lleva a otro debate en el enfoque de las políticas sociales europeas, que es el debate welfare (potenciación de las políticas sociales) versus workfare (potenciación del empleo). La Comisión apuesta por ambas: es decir, hay que garantizar mejores cuotas de protección social a la ciudadanía y hay que conseguir que sea activa en la sociedad (estrategia 2010), sin embargo, con el presupuesto actual (FSE como otros programas e iniciativas), se incentiva el workfare.

PANORAMA DE LA POLÍTICA SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (1957-2010)

	1957	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1987	1989	1990	1993	1995	1997	2000	2001	2004	2010
TRATADOS	Roma								Luxemburgo		Maastricht		Amster.	Niza		Bruselas (?)	
CUMBRES					Bruselas				Estrasburgo				Luxem. Helsinki	Lisboa Laeken			
ORIENTACIONES BÁSICAS DE POLÍTICA SOCIAL	Relaciones Laborales	Progra de Acción Social (74-76). Lucha contra la Pobreza	Acta Única Salud y Seguridad en el Trabajo	Carta Social	Protocolo Política Social	Dimensión Social Empleo Modernización Política Social	Agenda Social Lucha contra paro y pobreza	Estrategia Inclusión Social	Constitución U.E.								
FINANCIACIÓN	Pantidas Comunitarias específicas hasta 1989					Fondo Social Europeo(1960); FEOG(A)(1962); feder (1974); Fondos estructurales a partir de 1989: IFOP (1993) + Fondos de Cohesión: Reducir desigualdades regionales y contribuir a la cohesión social y económica.											
PROGRAMAS E INICIATIVAS COMUNITARIAS	Política laboral y cohesión regional	PROGRAMAS		COHESIÓN SOCIAL			COHESIÓN REGIONAL			COHESIÓN SOCIAL			COHESIÓN REGIONAL				
		ELISE 84 LEDA 86 COMET 86 PETRA 88 ERGO 88 SPEC 90 ILE 90	EUROTECHNET 90 FORCE 91 LEONARDO 95 SOCRETES 96 FEDER 10 95 FSE (art. 6) 95 INTEGRA 97 / RECITE 97	POBREZA I (75-80)	POBREZA II (86-88)	HELIOS 88 HANDYNET 88 ERGO 88 RIMET 90	POBREZA III (89-93)	ELAINE 90 TIDE 93 HORIZON 94 EXCLUSIÓN 95 STOP 98	YOUTHSTART 94 HORIZON 94 NOW 94 ADAPT 94 EUROFORM 93 INTERREG 94	REGIS 94 RESIDER 94 PEACE 94 PYME 95 RECHER 94 KONVER 94	SIDA 96 DROGRAS 96 DAPHNE 97 ODYSSEUS 97 STOP 98	EXCLUSIÓN SOCIAL 2002-2006	PESCA 94 LEADER 94 PYME 95 URBAN 95	INICIATIVAS COMUNITARIAS			
REDES TRANSNACIONALES DE ONG s	Pobreza, exclusión, marginación	PROGRAMAS		COHESIÓN SOCIAL			COHESIÓN REGIONAL			COHESIÓN SOCIAL			COHESIÓN REGIONAL				
		EGRE 73 Comité relaciones ONG 76 Forum jóvenes 78 COFACE 79	EUROLINK AGE 81 ENOW 83 BIEN 86 ENCREA 87	CECODHAS 88 EUROPIL 83 FEANTSA 88 ESAN 89	CEDAG 89 Voluntariado 89 EFCW 91 EAPN 89	EXCLUSIÓN 90 MISSOC 90 SME 92	III PROGRAMA IGUALDAD OPORTUNIDADES (86-90)	IV PROGRAMA IGUALDAD OPORTUNIDADES (96-2000)	V PROGRAMA IGUALDAD OPORTUNIDADES (2001-2006)	VI PROGRAMA IGUALDAD OPORTUNIDADES (2002-2006)	Salud y seguridad en el trabajo 93	EURES 95 RAYEN 97	EWL 94 EUROCIITES 96	PLATAFORMA DE ONG s EUROPEAS SECTOR SOCIAL 95			
PAPEL DE LOS ESTADOS	Principio de subsidiariedad: La Política Social en manos de los Estados	Recomendación U.E.: Implantación Remtas Mínimas en todos los Estados (89-91)	Plan de Acción Nacional sobre el empleo y sobre la inclusión-informes periódicos (1997-2003)														

Fuente: Elaboración propia (GES-DATLAN) a partir de los datos de la U.E.

CAPITULO III
BUENAS PRÁCTICAS
DE PROTECCIÓN SOCIAL
EN LA UE-15

1. Objetivo y metodología

El objetivo de este capítulo es identificar, seleccionar y analizar buenas prácticas (BPs) de política social en la UE-15 con el fin de:

- Determinar los grupos de población especialmente desfavorecidos así como sus problemas o necesidades y las soluciones que se han ido adoptando.
- Diseñar las bases de un Manual que recoja los pasos a seguir desde que se detecta un problema hasta que se plantea una posible solución.

Para ello además del informe conjunto⁴¹ sobre la integración social elaborado por el Consejo de la UE se han analizado otras fuentes de información que se han considerado relevantes como son: el informe conjunto sobre los Planes Naciones de Acción sobre el empleo (PNA/empleo)⁴², una investigación llevada a cabo en el marco de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo⁴³ y una serie de proyectos transnacionales⁴⁴.

En el informe conjunto sobre la integración social se resaltan las diferencias existentes entre los distintos sistemas de política social, poniéndose de relieve las distancias entre unos sistemas más desarrollados, que poseen un alto gasto social per cápita y que tienden a satisfacer mejor las necesidades básicas y a mantener el número de personas amenazadas de pobreza muy por debajo de la media de la UE y, otros, que en cambio, dedican menos recursos a tal fin y, en consecuencia, reconocen vacíos estruc-

turales de protección que afectan a numerosas personas a lo largo de su vida.

La manera de enfrentar las situaciones de riesgo es diferente para unos Estados y otros. Los primeros se limitan a atender ciertos factores de riesgo muy específicos en el marco de unos sistemas de protección social notablemente desarrollados y mediante la aplicación de nuevas medidas muy específicas y complementarias. Los segundos, en cambio, han observado la necesidad de replantearse su estrategia sobre la erradicación de la pobreza y de llenar los vacíos existentes en sus sistemas de protección social.

Este preámbulo es imprescindible para situar las BPs contempladas. Es muy distinto, el valor y la trascendencia de una BP puesta en marcha en un Estado en el que la protección social cubre casi todas las necesidades de la ciudadanía por medio de una atención universal, de la que se pueda promover en otro Estado donde no se tiene asegurada, la protección social básica de carácter universal en ciertas situaciones y en períodos concretos de la vida de sus ciudadanos y ciudadanas.

Estas diferencias entre Estados deberán tenerse en cuenta a lo largo de este capítulo con el objetivo de poner de manifiesto, por un lado, los elementos estructurales —más permanentes y decisivos— de las políticas sociales y, por otro, las medidas puntuales —más específicas y excepcionales— que vienen a complementar o dar respuesta a nuevas situaciones de riesgo que van apareciendo.

⁴¹ Comisión Europea. PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Consejo de la Unión Europea 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167.

⁴² Consejo Europeo. Informe conjunto sobre el empleo y la situación en los Estados miembros-2001 (2002/178/CE); DOCE L 60/70 de 1.3.2002.

⁴³ Pillinger, Jane. La calidad de los Servicios Sociales públicos. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Dublín. 2001.

⁴⁴ Pôle des Fondations (Cesar, Macif, P&V, Agrupació Mútua) y Gabinet d'Estudis Socials (GES). Proyecto europeo Economie Sociale et integration, dans la société européenne, des jeunes issus de l'immigration. 2001-2003.

En los Consejos de Lisboa, Niza y Estocolmo (2000-01) los Estados asumieron el compromiso de promover un crecimiento económico sostenible y un empleo de calidad con el fin de reducir el riesgo de pobreza y de exclusión social y reforzar la cohesión social de la Unión con la vista puesta en el 2010. Dicho compromiso debía quedar reflejado en los PNA de inclusión que los Estados deben elaborar cada dos años y presentarlos a la Comisión⁴⁵.

Por otra parte, el Consejo estableció un nuevo Método Abierto de Coordinación (MAC)

que insta a los Estados a trabajar juntos para mejorar la contribución a la integración social de las políticas aplicadas en ámbitos como la protección social, el empleo, la salud, la vivienda y la educación. El MAC ha permitido la promoción y el intercambio de buenas prácticas y de planteamientos innovadores para el aprendizaje mutuo entre los Estados.

Las BPs finalmente seleccionadas han sido 77: 27 procedentes del Informe Conjunto de Inclusión, una de los PNA/empleo, 39 de una de las investigaciones llevadas a cabo en el marco de la Fundación Europea

CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS BUENAS PRÁCTICAS, SEGÚN LOS OBJETIVOS DEFINIDOS EN NIZA

Objetivos	Subobjetivos	Países															
		B	DK	D	EL	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FN	S	UK	UE
1. Fomento de la participación en el empleo y acceso a todos los recursos	Atención a los grupos más vulnerables	4	2	2	1	6	2		2		2	2		3	1	1	28
	Conciliación del trabajo con la vida familiar						1										1
	Mejora de los sistemas de ingresos mínimos	2	1	2		1	2		1	1	1	3	1	2			17
	Acceso a una vivienda digna						1						1				2
	Mejorar el acceso a la asistencia sanitaria			1			1		1								3
	Acceso a la educación			1	1				1	1					1	1	6
	Igualdad ante la ley y acceso a la justicia							1									1
2. Prevenir los riesgos de la exclusión	Promoción de la integración electrónica										1			1		2	
	Prevenir los problemas de sobreendeudamiento			1												1	
	Problemas de las personas sin hogar												1			1	
	Preservar la solidaridad familiar							1								1	
3. Ayudar a los grupos más vulnerables	Grupos con problemas particulares de integrac.					2										2	
	Personas con discapacidad	2	1			1					1	1			2	8	
	Dimensión territorial de la exclusión social														1	1	
4. Movilización de todos los agentes	Las propias personas implicadas					1										1	
	Participación de los diferentes agentes		1													1	
5. Promover la igualdad entre hombres y mujeres	Promover la igualdad entre hombres y mujeres								1							1	
TOTAL		8	5	7	2	11	7	2	6	2	5	6	2	6	3	5	77

⁴⁵ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit.

para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo⁴⁶; y 10 de otros proyectos transnacionales⁴⁷. Todas ellas se transcriben en el documento anexo (Capítulo III. Anexo 1) siguiendo el esquema/marco de los cuatro objetivos definidos en Niza, a los que se añade un quinto, tras el Consejo Europeo de Niza:

- Fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos y todas.
- Prevenir los riesgos de exclusión.
- Ayudar a los grupos más vulnerables.
- Movilización de todos los agentes.
- Integrar la igualdad entre hombres y mujeres en todas las acciones destinadas a lograr los objetivos comunes.

El Cuadro 1 muestra la distribución de las Buenas Prácticas seleccionadas en cada país, según los objetivos indicados en Niza.

Hay que dejar claro que lo que para un país es una buena práctica como medida esporádica y excepcional, para otros puede ser simplemente un elemento más dentro de una política estructural y universal aplicada a toda la ciudadanía o a una parte de la misma, que se encuentran en situaciones de mayor riesgo. En otras palabras, hay que entender y situar cada política en el marco de su sistema de protección, unos más desarrollados y otros menos.

Asimismo, el informe de la Comisión⁴⁸ plantea sus reticencias a que las iniciativas contenidas en los PNA/inclusión sean consideradas como buenas prácticas en el sentido estricto del concepto. Afirma, en efecto, que “falta actualmente una evaluación rigurosa de las políticas y los programas en los Estados miembros”.

⁴⁶ Pillinger, Jane. La calidad de los Servicios Sociales públicos . Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Dublín. 2001.

⁴⁷ Pôle des Fondations (Cesar, Macif, P&V, Agrupació Mútua) y Gabinet d'Estudis Socials (GES). Proyecto europeo Economie Sociale et integration, dans la société européenne, des jeunes issus de l'immigration . 2001-2003.

⁴⁸ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit.

2. Políticas más relevantes de protección social adoptadas por los estados

Las BPs deben tener presente los cambios que se vayan introduciendo de forma global porque condicionarán, en gran medida, las iniciativas que se puedan poner en marcha. En otras palabras, las BPs deben estar en consonancia con las políticas más globales llevadas a cabo por los países de la UE. Deben confluir en unos mismos objetivos y debe existir entre las respectivas actuaciones un intercambio de ideas que ayuden a mejorar la situación social de la ciudadanía europea por medio de la lucha contra la pobreza y la exclusión.

En relación con la **dirección que están tomando y que seguirán tomando** en años próximos, **las políticas de protección social de los Estados miembros** (cada uno adaptándolas a sus circunstancias específicas) tenemos que decir que según el Comité de Protección Social⁴⁹, **se sintetizan en ocho retos:**

- “poner en marcha un **mercado de trabajo que promueva la inclusión** y promover el empleo como un derecho y una oportunidad para todos y todas;
- garantizar una **renta adecuada** y unos recursos suficientes para vivir con dignidad;
- **luchar contra las insuficiencias en el campo educativo;**
- preservar la **solidaridad familiar** y *proteger los derechos de la niñez;*
- asegurar a toda la ciudadanía una **vivienda digna;**
- garantizar la **igualdad de acceso a los servicios de calidad** e *invertir en tales servicios* (salud, transporte, asistencia social, servicios de guardería, servicios culturales, jurídicos y de ocio);

- mejorar la **difusión de los servicios;**
- **regeneración de las zonas que padecen** multitud de **carencias.”**

Se detallan a continuación los cuatro **puntos que más preocupan a las personas que gestionan las políticas de protección social** de cada país **y** las distintas **soluciones adoptadas** por los Estados:

1. El Mercado de Trabajo y el retorno al mismo de los grupos con especiales dificultades.
2. Las Rentas Mínimas y las Prestaciones Familiares.
3. La eficacia de los Sistemas de Seguridad Social.
4. La viabilidad del Sistema de Pensiones.

2.1. Medidas para facilitar la entrada en el mercado de trabajo y el retorno al mismo por parte de los grupos con mayores dificultades

Se evidencia el cambio de rumbo experimentado por las directrices de los Estados en el sentido de pasar de la protección pasiva del desempleo a la promoción de políticas activas de empleo.

Un objetivo de especial relevancia es evitar que los trabajadores y las trabajadoras en paro continúen en dicha situación durante un período largo y se vaya consolidando, así, el paro de larga duración, de graves consecuencias y de más difícil recuperación. **Se promueven**, en esta línea, los llamados **procesos individualizados** que deben ser seguidos por los demandantes de empleo y que consisten en un itinerario hecho a la medida de cada trabajador o trabaja-

⁴⁹ La protection sociale... Pág. 33. Op. Cit. 2002.

dora en paro, partiendo de sus carencias formativas o de adaptación a nuevas profesiones y apuntando a su retorno al trabajo lo antes posible.

Diversas iniciativas comienzan a **combinar la continuidad temporal de ciertas prestaciones sociales con las rentas de trabajo**, en forma de salario, **para mantener**, durante un cierto tiempo, **un estímulo sobreañadido a la vuelta al trabajo**. En efecto, se ha comprobado que una escasa diferencia económica entre lo recibido procedente de una protección social y lo que se empieza a cobrar como salario, es un motivo de desincentivación para muchos ciudadanos y ciudadanas en paro. En Austria⁵⁰, por ejemplo, las personas paradas que trabajan en servicios a la colectividad, reciben un 20% de prima que se añade a la prestación recibida.

Otras medidas se dirigen al **incremento de la formación** de personas cuyas cualificaciones son insuficientes o inadecuadas a causa de la introducción de las nuevas tecnologías o como consecuencia de los cambios experimentados en las estructuras económicas de los diferentes sectores de la producción y de los servicios. Se ha sustituido la oferta de formación ocupacional genérica por una adecuada a las necesidades del mercado de trabajo. De esta forma, se ha conseguido un mayor engarce efectivo entre la oferta y la demanda de trabajo.

Además en todos los Estados se están potenciando los conocimientos sobre nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTICs) en la formación general reglada y, con mayor fuerza, en los ciclos de formación profesional dirigida más directamente al mercado laboral.

Otros mecanismos para combatir las situaciones de desempleo de larga duración son los que el Comité de Protección Social⁵¹ enumera en diferentes países y que responden globalmente a la **concesión de subvenciones para la promoción del empleo**. Consisten en unos casos en reducir las cotizaciones sociales de los empresarios o en conceder

ayudas directas a empresas que contraten a parados con más de 4 años de desempleo (Bélgica y Suecia). El programa New Deal, en el Reino Unido, permite a los parados, al cabo de dos años escoger entre un empleo en los sectores del voluntariado o del medio ambiente. En Holanda (programa "Inflow-Outflow" "entrada-salida") se ofrecen a las personas que no encuentran un empleo permanente a tiempo completo empleos de una duración máxima de 5 años en el sector público (vigilancia y cuidado de edificios y zonas colectivas).

La **promoción de puestos de trabajo para las personas con discapacidad**, pero con capacidades para trabajar también es objeto de medidas específicas de los Estados. En primer lugar, en general, se ha constatado que las medidas existentes sobre las cuotas de empleo para este grupo poblacional (2% - 6%) no parecen totalmente eficaces tanto en las administraciones públicas como en las empresas privadas. Sin embargo, en diversos países se mantienen, aunque sea de una manera teórica, dichas cuotas⁵². En Alemania a partir del año 2001, se ha legislado que el 5% de la plantilla de empresas con más de 20 trabajadores debe estar integrado por personas con discapacidad. En otros países (Italia, España...) se aplican exenciones totales o parciales de las cotizaciones sociales a los empresarios que contraten a personas con estas características. Se promueven cada vez más los conocimientos sobre las NTICs entre estos grupos de personas y significan un avance muy positivo para conseguir puestos de trabajo en empresas normalizadas o en organismos de administraciones públicas. En Holanda, dentro del programa citado "Inflow-Outflow", un 10% de los puestos de trabajo que se ofrecen van dirigidos a personas con discapacidad.

El mercado de trabajo es especialmente difícil **para las personas inmigrantes y para las minorías étnicas** y por ello diversos Estados (Dinamarca, Holanda, etc...) han establecido **convenios con empresas o grupos de empresas** con el fin de

⁵⁰ La protection sociale... Pág. 34. Op. Cit. 2002.

⁵¹ La protection sociale... Pág. 34. Op. Cit. 2002.

⁵² La protection sociale... Pág. 34. Op. Cit. 2002.

facilitar la contratación de trabajadores y trabajadoras de estos grupos poblacionales.

Otra serie de medidas van en la línea de **compatibilizar la vida familiar y laboral**, con especial repercusión en las familias monoparentales o las mujeres solas con hijos. Mayor nivel de asistencia activa y protección para la educación de los y las descendientes y más centros para la atención de los más pequeños han hecho posible el facilitar el retorno al trabajo de un buen número de personas que, sin tales medios, les hubiera sido imposible.

2.2. Mayor atención a las rentas mínimas y a las prestaciones familiares

Las **Garantías de Recursos Mínimos** se van asegurando en la práctica totalidad de los países de la UE, con la única excepción de Grecia, que todavía no tiene implantada la política de rentas mínimas (en el Capítulo IV se realiza un análisis detallado de situación en los Estados miembros y en la CAPV).

La tendencia es ir ampliando dicha cobertura al máximo de ciudadanos y ciudadanas residentes en los distintos países. Así, en diversos países (Holanda, Dinamarca, Suecia, Finlandia...) tales prestaciones sociales son reconocidas como derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas residentes en el país, sin limitaciones y sin hacer distinciones discriminatorias hacia la población inmigrante.

La potenciación de las rentas mínimas, según apunta el Comité de Protección Social⁵³, se efectúa en diversos países mediante la orientación de los impuestos y las deducciones fiscales hacia las poblaciones más marginadas. Se revisan al alza dichas prestaciones y se flexibilizan las condiciones exigidas para poder beneficiarse de las mismas (situaciones familiares, desempleo,...).

Por otra parte, existe también una línea de trabajo (Bélgica) que consiste en intentar hacer disminuir el número de beneficiarios. El objetivo es que dicha parte de la población se autonomice y acceda a pue-

tos activos en el mercado de trabajo y, de esta manera, logre alejarse de la dependencia que supone la recepción de dicha prestación. Algo parecido sucede en Portugal, país en que se implantó el Ingreso Mínimo Garantizado en 1997; durante el período transcurrido desde dicha fecha, alrededor de un tercio de los beneficiarios y las beneficiarias han dejado de percibir dicha prestación social y han accedido a otros recursos más activos que han supuesto un avance indiscutible en su itinerario personal.

Muy relacionadas con los recursos mínimos son las **prestaciones destinadas a potenciar el derecho a una vivienda digna** de toda la ciudadanía. En unos casos, se ofrece (Irlanda)⁵⁴ una prestación de ayuda a la vivienda para estimular a las personas desempleadas para que sigan algún curso de formación ocupacional o acepten la contratación en un empleo a tiempo parcial. Portugal ofrece a los hogares con escasos recursos préstamos sin interés a largo plazo para la rehabilitación de su casa. En el Reino Unido existe una política de planificación con el objetivo de reducir notablemente el número de las personas sin techo, a las que ofrece una vivienda durante un período de dos años. Grecia ha tenido que poner el acento en resolver la problemática de los repatriados y repatriadas que vuelven al país procedentes de las antiguas Repúblicas Soviéticas.

Las **prestaciones familiares** son un elemento clave en la mayoría de países ya que juegan un papel, con frecuencia, decisivo para ofrecer un equilibrio económico a un buen número de hogares. En efecto, diversos Estados las tienen implantadas como derechos universales dentro de su planificación de la protección social. Ello hace que todos los hogares, incluidos los más desprotegidos, se puedan beneficiar de las mismas y dispongan de una base financiera mínima para atender las necesidades más perentorias relativas al cuidado y educación de los y las descendientes.

Con todo, la situación es muy diversa según los países, ya que como veremos en el siguiente capítulo-

⁵³ La protection sociale... . Pág. 36. Op. Cit. 2002.

⁵⁴ La protection sociale... . Op. Cit. 2002. Pág. 36.

lo, los Estados dedican porcentajes del PIB muy diversos a este apartado (en su extremo, Luxemburgo y Dinamarca alrededor del 4%, y en el otro España con el 0,6%, y la CAPV con el 0,32%, según estimaciones para el año 2003).

En general, y teniendo en cuenta las diferencias citadas, se puede afirmar que la tendencia de los Estados en los últimos años ha sido a aumentar las prestaciones a favor de las familias, se ha incrementado la ayuda al cuidado y guardería de los niños y niñas, se ha introducido alguna prestación específica universal para la educación de los y las descendientes, se ha ampliado el permiso parental con el fin de poder atender el primer período de atención a los y las descendientes y poder conciliar mejor las responsabilidades familiares y las obligaciones laborales.

Se ha constatado, asimismo una ampliación de las reducciones fiscales a favor de los y las descendientes, como complemento de las prestaciones familiares directas que reciben los hogares. Gracias a dichas desgravaciones, las familias no deben cotizar por algunas prestaciones familiares y tienen el derecho de reducir su impuesto sobre la renta.

Uno de los avances más significativos ha sido el poner a disposición de las familias que trabajen una oferta de servicios de guardería gratuitas o a precio reducido para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral. Con diferentes fórmulas⁵⁵, esta prestación se ha extendido notablemente en diversos países (Grecia, Portugal, Reino Unido, Irlanda, Holanda...).

2.3. Respuesta a los incrementos derivados de una mayor atención a la salud y búsqueda de una mayor eficacia de los sistemas de seguridad social

La principal **preocupación** a la que se enfrentan los países es la **necesidad de mantener** en el futuro tanto **la universalidad de la cobertura sanitaria** (independientemente de que sean ciudadanos autóctonos —en aumento por el incremento de la

esperanza de vida— o provenientes de la inmigración) como el nivel de calidad de la misma, evitando incrementos excesivos en los costes financieros.

- La **descentralización del servicio sanitario** ha planteado la necesidad de perseguir la máxima rentabilidad de los servicios ofrecidos, basada en una mayor información y un conocimiento más preciso de las necesidades sanitarias existentes y de la manera de aplicar los recursos⁵⁶. Una mejora de la información y una aplicación más adaptada a dichas necesidades ha repercutido en dar una mayor rentabilidad a los servicios que se van abriendo con una nueva perspectiva y ayuda a solucionar el complejo proceso de las listas de espera que pone en cuestión la propia calidad de los servicios ofrecidos.

Asimismo, salvar el obstáculo de la burocracia organizativa en la sanidad es un punto esencial para su mejora, su mayor rentabilidad y un incremento de la calidad que repercute en la ciudadanía.

- Otro de los campos controvertidos⁵⁷ tiene que ver con determinar el nivel de participación del sector privado en los servicios públicos. Debates significativos en este aspecto se dan en distintos países de la UE.

En Italia existe una propuesta para controlar los honorarios que reciben los médicos, que tienen un contrato a tiempo completo con un hospital público, y que además se dedican al tratamiento privado de pacientes. La propuesta va en la línea de que sean los hospitales quienes controlen no sólo los cuidados ofrecidos por dichos profesionales sino también una parte de los honorarios exigidos.

En Suecia se ha dejado a la libre competencia la atención de los cuidados de la salud. Ello ha motivado que se haya tenido que poner restricciones a los hospitales con ánimo de lucro y que se hayan tenido que precisar los servicios que deben ser ofrecidos sin ningún carácter lucrativo.

⁵⁵ La protection sociale... Op. Cit. 2002. Pág. 55.

⁵⁶ La protection sociale... Pág. 42. Op. Cit. 2002.

⁵⁷ La protection sociale... Pág. 45-46. Op. Cit. 2002.

En el Reino Unido, el gobierno ha firmado un convenio con la asociación independiente de cuidados de la salud, por el cual el Servicio Nacional de Salud puede utilizar el equipamiento de hospitales privados para tratar a pacientes y de esta manera, mejorar la oferta, la eficacia y rapidez que se podría ofrecer en los públicos.

Este es un debate de plena actualidad y los ejemplos aducidos no son más que una pequeña muestra del enorme calado que va adquiriendo esta cuestión en todos los países de la UE. En efecto, según van creciendo las necesidades de atención sanitaria por parte de la población se va incrementando la oferta privada —paralelamente a la pública— con la repercusión que ello conlleva sobre la calidad de atención, las listas de espera y los costos financieros.

Desde el punto de vista que nos ocupa en este estudio, hay que priorizar la tendencia que mantiene la universalidad de la atención a la ciudadanía y, por supuesto, la gratuidad o el mínimo costo que es la solución que mejor responde a las necesidades y exigencias de la población especialmente desprotegida. Habrá que analizar en este sentido, con atención, la repercusión que sobre ciertas poblaciones tengan las medidas que acaba de tomar el gobierno alemán en el sentido de cobrar una cuota (10 euros) por cada una de las visitas que realiza el ciudadano a los médicos especialistas.

- Otro aspecto, también debatido, y que tiene una importante repercusión en los grupos de población con menos recursos son las medidas adoptadas por los gobiernos dirigidas a la **reducción de los gastos en productos farmacéuticos**, mediante la utilización de medicamentos genéricos o la limitación de productos de marca más caros. En este tema se ha incrementado la labor de información a la población por parte de los gobiernos como condición importante para que la tendencia a la reducción de los gastos farmacéuticos vaya siendo asumida como conveniente por el conjunto de la ciudadanía.

2.4. Viabilidad del sistema de jubilaciones mediante medidas complementarias profesionales o privadas

El envejecimiento de la población siembra incertidumbre sobre la viabilidad futura del sistema público de pensiones de jubilación. El equilibrio conseguido durante años entre las necesidades de protección de estos grupos de población y las aportaciones a la Seguridad Social por parte de la población activa ha sido la tónica general mantenida por los Estados.

Las previsiones⁵⁸ hablan de un probable incremento en la mayor parte de los países de un porcentaje del 3 al 5% del PIB a raíz de los gastos sociales destinados a cubrir las exigencias de protección social de las personas mayores, jubiladas.

Este es, sin duda, el tema referido a la protección social que mayor preocupación y debate está provocando y el motivo que está movilizándolo en los últimos años a los gobiernos para hallar instrumentos que permitan mantener el régimen público de pensiones.

Las repercusiones que pueden derivarse de las medidas que se vayan a ir tomando no se reducen a un nivel estrictamente financiero sino que contienen un contenido claramente social. Se trata de medidas que podrían eliminar o hacer retroceder beneficios socio-laborales alcanzados y sellados por los acuerdos globales tripartitos (gobiernos, patronales y sindicatos) o por la negociación colectiva, como fruto del diálogo social entre empresarios y sindicatos.

- En el ámbito de las **previsiones económicas** se van introduciendo fórmulas complementarias a las pensiones públicas que dependen de las haciendas públicas, y que básicamente se han alimentado de las cotizaciones sociales profesionales de la población activa.

Una de estas fórmulas es el complemento o fondo denominado profesional que se diseña en el ámbito de una empresa a favor del personal trabajador de la misma y que significaría unas percepciones a añadir, a partir del momento de la jubilación profesional, a las pensiones que recibe el trabajador o

⁵⁸ La protection sociale... Pág. 37. Op. Cit. 2002.

la trabajadora procedentes del erario público y por las que habrá estado toda su vida laboral cotizando. En esta salida existen acuerdos entre las empresas y los gobiernos respectivos en el sentido de desgravaciones especiales repercutidas en este tipo de fondos de pensiones profesionales.

Otro mecanismo, desde hace años promocionado por los poderes económicos y varias fuerzas políticas en el gobierno, es el de la creación de fondos de pensiones individuales que se van acumulando, capitalizando con vistas al momento de la jubilación, y que servirán, asimismo, para complementar las pensiones públicas que se perciban. También en este caso existen beneficios financieros concedidos por los Estados para el tratamiento fiscal de tales fondos.

Ahora bien, dado que el eje de nuestro análisis en este estudio son grupos desfavorecidos difícilmente la doble fórmula diseñada puede tener obviamente una mínima repercusión en tales poblaciones. A la primera —la profesionalidad— no pueden acogerse la mayor parte de estas personas puesto que muchas de ellas están, con frecuencia, al margen del mercado laboral o únicamente integrados en el mismo de manera esporádica y sin excesiva continuidad. Respecto a los fondos de pensiones privados, las posibilidades son nulas, estas familias/personas bastante tienen con luchar para tener lo suficiente para vivir al día.

Se puede deducir, que las medidas ideadas, al margen de las soluciones públicas de los regímenes de pensiones, poco tienen que ver con los intereses y posibilidades de los colectivos marginales. Tales medidas pueden conducir, a medio y largo

plazo a hacer más patente la situación desfavorable de ciertos colectivos.

- En el campo de las **repercusiones sociales** de las medidas que se van tomando hay que situar todas las que suponen, por una parte, la exigencia de un incremento de los años laborales cotizados para ser beneficiario de la totalidad de la pensión pública de jubilación y, por otra, una reducción del monto de las pensiones a cobrar, a tenor de las cotizaciones aportadas y de los salarios cobrados. En síntesis, para cobrar lo mismo habrá que haber trabajado más años y haber cotizado más dinero. Por tanto, lo que para los Estados es una innovación económica, para algunos ciudadanos y ciudadanas puede implicar un retroceso respecto a su situación anterior.

Otras de las limitaciones de tipo social que conlleven estas nuevas medidas se refieren a un nivel de calidad de vida que hasta ahora podía ser disfrutado por la ciudadanía al llegar a una determinada edad de su vida. Tiempo para el ocio, para el descanso, para una amplia panoplia de actividades voluntarias sin el condicionamiento y la presión psicológica del trabajo... Toda esa perspectiva queda limitada si se va confirmando la tendencia de recortar la posibilidad de la jubilación anticipada y, sobre todo, de una manera general, a retrasar en varios años la edad de la jubilación.

Los datos expuestos ponen de manifiesto la tensión que se suscita entre las exigencias de las políticas económicas, por un lado, y las derivadas de las políticas sociales, por otro, lo que abre un amplio campo de diálogo y acuerdo a Gobiernos y a organizaciones representativas en el campo civil, social o económico.

3. Buenas Prácticas: problemáticas, necesidades y soluciones

Tras analizar las 77 BPs de los 15 Estados miembros se identifican cinco grupos de población que experimentan en la actualidad los efectos de la marginación y que les sitúan en situación de pobreza o desempleo. Todos ellos se caracterizan por tener unas problemáticas similares.

3.1. Colectivos que experimentan los efectos de la marginación: sus principales problemas y las soluciones adoptadas

Los colectivos identificados concuerdan notablemente con los que el Consejo Europeo de Lisboa

incluye, más o menos explícitamente, entre los que los diferentes Estados deben tener en cuenta para acercarse a los utópicos objetivos establecidos: consecución del pleno empleo y la erradicación de las situaciones de pobreza y exclusión.

Entre las **soluciones que se han desarrollado** en las BPs figuran las siguientes:

- En relación con la **juventud en paro y con grave riesgo de exclusión**, la mayor parte de las BPs comienzan proponiendo un proceso de retorno hacia la normalidad, hacia una nueva sociabilidad,

Los **colectivos** y sus **problemáticas más esenciales** son:

<p><i>JÓVENES EN PARO Y CON GRAVE RIESGO DE EXCLUSIÓN</i></p>	<p>La no finalización con normalidad de los estudios reglados y/o el abandono de la formación antes de lo debido, les sitúa en inferioridad frente a los nuevos retos con que se van a ir encontrando en los próximos años: dificultad para encontrar un empleo, necesidad de continuar su preparación cultural y profesional. . .</p> <p>Por otro lado, las coordenadas relacionadas con el empleo no son las mismas en todos los Estados, pero se puede afirmar que en ninguno de ellos se facilita excesivamente la entrada normalizada de la juventud, y menos de este colectivo en particular, en el mercado laboral.</p>
<p><i>TRABAJADORES Y TRABAJADORAS MAYORES EN DESEMPLEO</i></p>	<p>Las nuevas tecnologías han transformado profundamente los sistemas de producción de varios sectores y exigen unos conocimientos y una adaptación a las nuevas exigencias que un buen número de trabajadores tienen dificultad para responder y adaptarse a ellas. La formación y el reciclaje son el nuevo reto para que dicho colectivo de asalariados no se quede definitivamente marginado del mercado de trabajo.</p>
<p><i>INMIGRANTES Y MINORÍAS ÉTNICAS</i></p>	<p>Este grupo poblacional suele experimentar dificultades específicas para encontrar un lugar de trabajo adaptado a sus capacidades e incluso para conseguir unos niveles adecuados de integración en las sociedades de acogida.</p>
<p><i>POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS</i></p>	<p>Se plantea el interrogante de cómo hacer frente al creciente número de personas dependientes, dadas las limitaciones de los servicios públicos de asistencia y la progresiva disminución de la función de apoyo de las familias. Por otro lado, existe la preocupación de que un cierto porcentaje de estas personas puedan correr riesgo de exclusión social porque sus pensiones no son adecuadas,</p>
<p><i>MENORES INDEFENSOS</i></p>	<p>Los menores que no tienen una autonomía propia y forman parte de familias que padecen o pueden padecer situaciones de marginación o desestructuración son un grupo de población muy vulnerable a causa de la indefensión de que pueden ser víctimas.</p> <p>El reto principal es asegurar una educación completa como paso básico para un posterior desarrollo normalizado en la sociedad. En algunos casos no llegan a terminar la enseñanza reglada (absentismo y/o abandono escolar) y en otros, la finalizan pero con un nivel muy deficiente. Se les plantean, entonces, problemas de transición entre la escuela y el mercado de trabajo.</p>
<p><i>PERSONAS CON DISCAPACIDAD</i></p>	<p>Su nivel educativo y de formación profesional es más bajo y ello influye en su menor capacidad de integración laboral. Las dificultades de aprendizaje y las exigencias de establecer enfoques destinados a su capacitación educacional con vistas a su incorporación al mercado laboral son problemas clave para este grupo poblacional; pero también lo es el hecho de que se ha tendido más a promover medidas pasivas y paternalistas que medidas activas.</p>

- primando la atención a la preparación cultural y de formación profesional para que no inicien la nueva etapa que les conduce al mercado laboral en inferioridad de condiciones;
- venciendo los obstáculos previos que se les puedan presentar (desconocimiento de los pasos a dar para ser seleccionado o seleccionada para un empleo, insuficiente preparación profesional para responder a las exigencias del puesto de trabajo...);
- ayudándoles a afrontar los handicaps que, por diferentes circunstancias, puedan haber acumulado (drogadicción, delincuencia, desestructuración familiar...);
- buscando respuestas integrales a las situaciones de marginación, partiendo del hecho de que la integración laboral y social deben seguir caminos cercanos y se deben afrontar otros posibles problemas que están en la base de la marginación padecida (vivienda, educación, endeudamiento...).

Entre los ejemplos más significativos figuran los siguientes:

- En Francia (Programa TRACE⁵⁹) se ofrece un programa individualizado para cada joven que entra en el mismo y se lleva a cabo un seguimiento durante 18 meses por parte de profesionales, con el objetivo que se integren en puestos de trabajo estables.
- En el Reino Unido⁶⁰ el Programa New Deal ofrece ayudas y formaciones vinculadas al trabajo, y son obligatorias para la juventud en paro de más de 6 meses.

- Grecia⁶¹ ha implantado un sistema de colegios de segunda oportunidad dirigido a reintegrar a los estudiantes mayores de 18 años en el sistema educativo que habían previamente abandonado.
- Alemania⁶² mediante la Ley “Job Aqtiv”, que posee un enfoque preventivo, pretende reducir las incorporaciones de los jóvenes al paro de larga duración.
- Algunas BPs apuntan a facilitar el acceso a viviendas adaptadas a sus necesidades y a sus posibilidades económicas, a la vez que afrontan el difícil reto de integrarse y mantenerse en el mercado laboral. En algunos países (Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Portugal y España) se promueven ayudas para el alojamiento de los jóvenes⁶³.

- Para que los **trabajadores y trabajadoras mayores en desempleo** no queden definitivamente marginados del mercado de trabajo, muchas BPs han puesto en marcha medidas de formación y reciclaje (aprendizaje a lo largo de la vida).

En Dinamarca⁶⁴ se van implantando iniciativas que permiten a las personas desempleadas adultas acudir a centros de enseñanza general.

En Irlanda, el proyecto Céim ar Céim⁶⁵ aborda la formación y la necesaria adaptación profesional de las personas adultas en paro que se encuentran en prisión o acaban de salir de la misma.

Un espacio notable en el conjunto de las BPs lo ocupa la integración electrónica⁶⁶. Para hacer frente a los retos planteados por la Sociedad de la Información, se precisa formación en las NTICs.

⁵⁹ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 1.

⁶⁰ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 10.

⁶¹ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 53.

⁶² Consejo Europeo. Informe conjunto sobre el empleo y la situación en los Estados miembros - 2001 (2002/178/CE); DOCE L 60/70 de 1.3.2002. Pág. 64.

⁶³ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 47.

⁶⁴ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 57.

⁶⁵ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 57.

⁶⁶ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 59 y 60.

Con diferentes niveles de desarrollo, esta formación se está implantando en el conjunto de los Estados de la UE⁶⁷.

Diversos Estados están instalando puntos de referencia, abiertos a la población en general, para que se vayan familiarizando con la utilización de Internet y de las nuevas tecnologías multimedia. Se promueve, asimismo, sobre todo en Austria y Alemania⁶⁸ la difusión de estas nuevas tecnologías entre las mujeres, porque se considera que éstas se encuentran en cierto grado marginadas y en inferioridad con relación al uso de las mismas.

- La mayor parte de las BPs dirigidas a la **ciudadanía procedente de la inmigración y las minorías étnicas** facilitan primero el acceso al trabajo del inmigrante o miembro de una minoría étnica y, después, se promueve la integración y aceptación mutua en las nuevas sociedades donde deben desarrollar su vida.

Algunas BPs (Alemania-Baja Sajonia)⁶⁹ se orientan hacia las necesidades específicas que comporta la asistencia médica a inmigrantes, en la línea de eliminar barreras de comunicación lingüísticas y culturales.

En el campo de la educación se lanzan iniciativas para suplir la educación insuficiente que poseen los citados grupos poblacionales por problemas de desconocimiento de la lengua o por diferencias de costumbres o culturales. Así, Luxemburgo⁷⁰, donde el 36% de la población residente es inmigrante y donde el 13% del alumnado de la enseñanza secundaria es extranjero, ha organizado "clases de acogida" en los centros preescolares y las guarderías para que puedan superar las dificultades edu-

cativas derivadas de un desconocimiento lingüístico.

En esta misma línea se han posicionado la mayoría de Estados de la Unión Europea⁷¹, que consideran que el correcto aprendizaje de la lengua es una condición prácticamente indispensable para una integración adecuada en la sociedad. Para ello, como es el caso explícito de Irlanda, destinan partidas especiales de sus presupuestos para luchar contra el analfabetismo y facilitar el apoyo a los vacíos existentes tanto en el caso de los menores como en el de los adultos que precisen dicho complemento cultural.

Cabe resaltar el programa de integración para la nueva población inmigrante y refugiada, de tres años de duración, promovido en Dinamarca⁷² y dirigido a ampliar las oportunidades de participación cultural, económica, social y política en la sociedad.

En Portugal⁷³ se intentan promover las comunidades locales y para ello, como pasa en la iniciativa "Com as Minorías", destinada a la población inmigrante africana de la región de Lisboa, se aprovechan las nuevas tecnologías y los servicios multimedia.

El problema de la discriminación se refleja en las BPs dirigidas a la lucha contra el tráfico de mujeres y niños (Italia-Emilia Romagna)⁷⁴ y que exige unas actuaciones pluridisciplinares (asesoramiento, protección, acogida, rehabilitación, formación profesional y empleo) e incluso conexión con los países de origen.

Hay que resaltar, asimismo, la tendencia⁷⁵, que se va extendiendo, de que el acceso a los recursos

⁶⁷ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 60.

⁶⁸ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 62.

⁶⁹ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 51.

⁷⁰ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 42.

⁷¹ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 37.

⁷² PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 46.

⁷³ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 61.

⁷⁴ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 77.

⁷⁵ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 40.

mínimos (Rentas Mínimas⁷⁶, etc.) se extienda a toda la población residente, aunque sea procedente de la inmigración.

- Para lograr integrar a la **población mayor de 65 años** que tiene mermada su capacidad de movimiento, las BPs contemplan distintas soluciones.

- Algunas BPs plantean, la atención en su propio domicilio. Para ello, se busca la coordinación e integración de los servicios dirigidos a dicho grupo de población, lo que implica una reorganización de las redes respectivas de servicios sociales y sanitarios.

- Otras BPs fomentan la autonomía e independencia de las personas mayores⁷⁷ mediante su participación y capacitación activa en las iniciativas que se vayan poniendo en marcha. Se intenta, así, fomentar e incrementar la calidad de vida y la dignidad de estas personas.

La promoción de la integración electrónica a través del conocimiento de las TICs es uno de los instrumentos que se ponen en manos de la población mayor (Holanda y Finlandia)⁷⁸ como un medio para alentar su autonomía y su autoestima, evitando posicionamientos más pasivos y con escasas perspectivas.

Cabe resaltar en la dirección de apoyo a la autonomía de las personas mayores el programa lanzado en Luxemburgo y que se denomina “Seguro de dependencia”. Su objetivo consiste en prevenir la dependencia en razón de la edad o de una discapacidad, comporta la posibilidad de reducir la dependencia del Estado, transfiriendo la financiación y la responsabilidad a las redes familiares y sociales o a las organizaciones de asistencia social. Se considera como un paso importante hacia la capacitación de los usuarios y el

fomento de su independencia y autoestima, dentro de un marco de calidad de los servicios.

- Otro grupo de BPs⁷⁹ ofrecen la posibilidad de “ayudar y animar a las familias a cuidar en casa a las personas enfermas, las personas con discapacidad y las personas de edad avanzada prestando ayuda y formación a domicilio en materia de cuidados (Austria, Grecia, España, Suecia, Italia e Irlanda) y facilitando ayuda financiera por el coste derivado de la renuncia al trabajo para el cuidado de personas, como la concesión de una prestación para cuidadores (Irlanda) y la desgravación de seguros (Austria)”.

- En relación con el colectivo de **menores indefensos**, el reto principal es asegurar una educación completa como paso básico para un posterior desarrollo normalizado en la sociedad.

Diversas BPs proponen medidas de apoyo para la población adolescente que han abandonado la enseñanza prematuramente y buscan instrumentos para reintegrar en la educación a los que la habían rechazado previamente⁸⁰:

- mayor apoyo a los colegios situados en regiones menos desarrolladas;
- reducir el número de alumnos y alumnas en las clases con especiales dificultades;
- mejorar la seguridad en el entorno escolar;
- reforzar la relación entre la familia, el colegio y el entorno social y facilitar la transición entre los diferentes niveles escolares;
- aumentar los servicios de asistencia y ayuda psicológica al alumnado;
- crear actividades extraescolares para complementar la formación recibida en las escuelas.

El programa “Sure Start”⁸¹ (Reino Unido), apunta explícitamente al objetivo de erradicación de la

⁷⁶ Ver Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 3.

⁷⁷ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 39, 40 y 45.

⁷⁸ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 59.

⁷⁹ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 68.

⁸⁰ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 53,56.

⁸¹ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 52.

pobreza y la exclusión social infantil y consta de cuatro objetivos: “mejorar el desarrollo social y emocional de los niños y de las niñas; mejorar su salud; mejorar su capacidad de aprendizaje y fortalecer las familias y su entorno social”.

Por su parte, Grecia⁸² pone a disposición de la población estudiante una serie de medidas para promover la igualdad de acceso a la educación, sobre todo para la proveniente de familias con escasos recursos económicos y situados en zonas apartadas.

- Todas las BPs que abordan los problemas de las **personas con discapacidad** huyen de un planteamiento simple de ayudas pasivas o de un acercamiento paternalista hacia las situaciones que viven. El lograr la máxima integración social posible en la sociedad (con independencia y autonomía), incluso en el mercado de trabajo, es el punto de mira de las mismas.

Para ello, se plantean acciones que:

- integran a los niños y niñas con discapacidad en el sistema educativo normalizado, sin crear compartimentos separados que fomentan la discriminación.
- insisten en la importancia de adaptar la formación profesional a sus necesidades, planteándose:
 - métodos innovadores para preparar su incorporación en el mercado de trabajo. Se aplican diferentes modelos en función de las necesidades de las personas usuarias: trabajo asistido, puestos de trabajo tutelados y trabajo con contrato de formación. A veces cuentan con el apoyo de un tutor o tutora laboral.
 - programas de desarrollo y de pruebas prácticas de los sistemas de nuevas tecnologías con el fin de aumentar su participación en la sociedad y su igualdad con relación al resto de la población.
- eliminan las barreras con que se encuentran y que obstaculizan el conseguir la normalización de que son capaces si no se les obstruye el cami-

no. (“diseño para todos”⁸³, mayor acceso al transporte público, adaptaciones a las necesidades de alojamiento, medidas complementarias en el campo educativo).

Así, se han eliminado los grandes edificios y los hospitales específicamente destinados a personas con discapacidad, y en su lugar se han ido incrementando las viviendas colectivas o incluso una recuperación de su propio entorno con una vuelta a residir en su propio domicilio.

3.2. Problemáticas y necesidades de los grupos desfavorecidos relacionándolas con las orientaciones y líneas básicas de la protección social de la UE

Acometemos ahora un análisis detallado de las **problemáticas y/o necesidades expresadas** por los grupos de población anteriores **relacionándolas exclusivamente con las orientaciones y líneas básicas de la protección social** de la UE y de los Estados miembros.

- Tal y como se ha comentado anteriormente, se ha pasado del concepto de pobreza como ausencia de recursos económicos a una concepción de la **pobreza como un fenómeno pluridimensional**. Los principales factores que inciden en dicha situación son:
 - la **ausencia o deficiencia de una educación/formación reglada** suficiente para hacer frente a los retos de la vida social y profesional;
 - el **paro**. La carencia de un puesto de trabajo es considerada como uno de los factores más decisivos que acerca con mayor rapidez a las situaciones de pobreza. De esta circunstancia depende la ausencia de unos medios económicos para afrontar con éxito el resto de los factores: vivienda, salud, formación adecuada, etc.
 - la **no disposición de una vivienda digna** con los elementos básicos para alcanzar un nivel mínimo de calidad de vida. Este es un tema de gran

⁸² Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 53.

⁸³ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 71.

preocupación para los Estados, centrado especialmente en su repercusión en los grupos o familias más vulnerables. La mayoría de los Estados reconocen en sus PNA/inclusión su “desconocimiento del alcance y naturaleza del problema, cosa que les impide desarrollar medidas preventivas”.

- una **salud deficiente** que exija unos cuidados notables y no permita la realización de una vida normalizada (familia, trabajo, etc.).

La mejora del acceso a la asistencia sanitaria y la promoción de la cobertura universal son elementos básicos para los grupos vulnerables que se encuentran en una situación de pobreza o en riesgo de caer en ella.

- la **desestructuración personal o familiar**, consecuencia de problemas añadidos y derivados de la drogadicción, delincuencia, etc.;
- residir en un barrio o zona con excesivas carencias sociales y comunitarias cuyo ambiente no ayuda a llevar una vida de calidad.
- El **sobreendeudamiento acerca a la pobreza**. Se trata de un fenómeno social, bastante desarrollado en un buen número de países, que se ha ido extendiendo progresivamente y que tiene una fuerte repercusión en las economías familiares que lo experimentan y de difícil solución si no se toman medidas preventivas y se aplican políticas adaptadas para encontrar una solución a las situaciones de deterioro ya existentes.
- La **discriminación existente en cuanto al acceso a la justicia**. Son muchas las ocasiones, sobre todo para los grupos que sufren una cierta marginación, en las que el acceso a la justicia puede ser decisivo⁸⁴ para su futura situación (minorías étnicas, inmigrantes, solicitantes de asilo, víctimas de la violencia doméstica, ex-delincentes, personas que ejercen la prostitución).
- La situación de **marginación y de falta de integración** que viven una buena parte de la **población inmigrada y la perteneciente a minorías étnicas**. Suele ser de dos tipos. Por una parte, la marginación cultural que lleva consigo el enfren-

tarse con una nueva cultura, muy diversa de la que siempre han vivido en sus países de origen (lengua, costumbres, formación, ...). Por otra, la derivada de las dificultades para integrarse en el mercado de trabajo normalizado.

Entre las **soluciones** recogidas en las BPs figuran las siguientes:

- Para enfrentarse al problema de la **pobreza en su pluridimensionalidad**, se plantean respuestas integrales, es decir, que respondan a todos aquellos factores que inciden desde diferentes ángulos en la vida de las personas marginadas (políticas de rentas, sanidad, laboral, educativa, urbanística, etc.). No es suficiente afrontar las consecuencias de un factor aislado (formación, desestructuración, salud, etc.) si no se ponen las bases para que aquella persona o familia pueda escapar de una situación global de exclusión.
- Una **educación deficiente y una escasa formación profesional** aumentan los riesgos de exclusión. De una manera insistente se repiten las iniciativas que coinciden en dar importancia a recuperar y complementar los niveles deficitarios educativos procedentes de un prematuro abandono escolar o de situaciones de fracaso escolar.

Tales iniciativas promueven la igualdad de derechos frente a la educación y evitan que, por dicha causa, ciertos grupos de ciudadanos se vean discriminados hacia su plena integración social y en el mercado de trabajo. Cada vez son mayores los esfuerzos para adaptar las experiencias formativas a las necesidades laborales de las empresas. Un ejemplo claro de esta tendencia es el practicado por el Ayuntamiento de Girona⁸⁵.

En este sentido, se da una gran importancia al conocimiento y dominio de las nuevas tecnologías como una manera de evitar la marginación en numerosos aspectos que dependen de las mismas. Ya se ha insistido, anteriormente, en la importancia que este conocimiento adquiere para colectivos determinados (discapacitados, trabajadores adultos en paro y personas mayores). En los diferentes

⁸⁴ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 58.

⁸⁵ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 11.

Estados se promueven las TICs ya desde los primeros años de la educación obligatoria.

- En relación con el **paro**, la mayoría de las BPs asumen la búsqueda de un empleo como un auténtico proceso que debe respetar todas las fases previas (normalización personal, mayor preparación formativa, asesoramiento y orientación profesional, adquisición de habilidades relacionadas con el trabajo ...), pero donde al final del mismo se encuentra un puesto de trabajo. No se concibe la formación por la formación, o el asesoramiento por el asesoramiento. El objetivo a alcanzar, sin duda, es el empleo.

Se plantean, en ocasiones, puntos intermedios como pueden ser los empleos dependientes de ONGs o de cooperativas de iniciativa social, que pueden ser considerados hasta cierto punto protegidos o subvencionados, pero que forman parte del itinerario incuestionable que conduce al empleo normalizado.

Se huye de las soluciones pasivas, comunes en épocas anteriores, y que consistían en la protección/subvención de las situaciones de paro. Se estimulan, por tanto, las políticas activas de búsqueda y fomento del empleo, buscando en cualquier caso la autonomía de las personas actualmente en desempleo, de manera que, cuanto antes, asuman las riendas de su propia vida a partir de un empleo.

Las situaciones de paro pueden ir acompañadas de otras circunstancias más complejas de marginalidad (drogadicción, delincuencia, ...) que provocan que el itinerario hacia un empleo deba recorrer otros meandros, donde salvar obstáculos de desestructuración personal. En este contexto aparecen BPs que ofrecen soluciones integrales para los itinerarios personales más complejos y difíciles. Es el caso del programa New Deal (Reino

Unido)⁸⁶, el dispositivo de inserción económica del Ayuntamiento de Girona⁸⁷ o la experiencia (ANOLF) promovida por el sindicato CISC en Italia⁸⁸.

La Asociación Rauxa⁸⁹, de Barcelona, acompaña a los parados, con fuerte marginación, a través de un complejo itinerario que comienza por una fase de motivación, sigue por la atención socio-sanitaria y el inicio de la reinserción social para ir a parar a la integración laboral en la propia asociación o en cooperativas promovidas por la misma. Otras iniciativas, como la Estrategia Nacional para la Renovación de Barrios (Reino Unido)⁹⁰, afrontan la influencia que pueden tener las zonas de residencia con multiplicidad de carencias y apuntan a la renovación de barrios, como elemento paralelo para facilitar el camino hacia el empleo. O los Planes Regionales de Navarra, orientados al combate de la exclusión social.

- Pocas BPs están trabajando para ofrecer soluciones al problema de la **vivienda**. En Portugal⁹¹ se facilita el acceso a viviendas sociales a personas que viven en chabolas; en Francia⁹², se inician medidas dirigidas a facilitar el acceso a viviendas públicas o privadas a la juventud desempleada menor de 30 años que busca un puesto de trabajo; en Finlandia⁹³, intentan dar respuesta al problema de las personas sin hogar, convenciendo a los propietarios que den prioridad, al alquilar sus viviendas, a las personas sin hogar o con necesidades urgentes de alojamiento.

Más bien como objetivo de futuro, los PNA/inclusión apuntan a la necesidad de aumentar la oferta de viviendas y alojamientos asequibles, garantizar la calidad y adecuación al precio de las mismas y mejorar el acceso y la protección de los consumidores vulnerables.

⁸⁶ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 10.

⁸⁷ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 11.

⁸⁸ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 23.

⁸⁹ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 64.

⁹⁰ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 73.

⁹¹ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 47.

⁹² Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 48.

⁹³ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 62.

El resto del espacio dedicado a la vivienda en el Informe Conjunto de la Comisión es más bien una lista de buenos propósitos, interesantes pero que habrá que analizar su puesta en práctica en los próximos años.

- La mayor parte de la población de la mayoría de los Estados disfruta, desde hace tiempo, de **asistencia sanitaria y cobertura universal**, prestándose una atención especial, en cuanto a los pagos, a los grupos con menores recursos.

No obstante, **pocas BPs han contribuido a introducir mejoras significativas**. Parece necesario potenciar la coordinación entre los servicios sanitarios y los servicios sociales, promover medidas preventivas y educativas desde las escuelas, así como la asistencia preventiva en el mercado laboral y reducir las listas de espera.

En este contexto, son relevantes los innovadores proyectos daneses⁹⁴ para mejorar la coordinación entre los servicios sanitarios y los servicios sociales.

- Para solucionar el problema del **sobreendeudamiento**, algunas BPs⁹⁵ (Alemania, Irlanda, Luxemburgo y Portugal) ofrecen diversas propuestas, con carácter preventivo, consistentes en la “formación y el asesoramiento sobre gestión financiera y planificación individual o familiar”.

Otras (Alemania, Austria y Francia)⁹⁶ proponen “medidas para facilitar el reembolso de deudas adaptando las condiciones y plazos de reembolso a la capacidad financiera del deudor”, y mencionan que hay que tender a “promover la cooperación entre los servicios sociales y jurídicos, así como con las entidades financieras privadas”.

En Alemania, por ejemplo, se han puesto en marcha por una parte, numerosas agencias de asesoramiento preventivo, financiadas por los Länder respectivos y por las autoridades municipales; y, por otra, medidas para tramitar un procedimiento de resolución de la insolvencia existente y el pago de las deudas residuales.

- Las BPs prestan al **acceso a la Ley sin discriminaciones** una atención bastante limitada. En algunos casos (Irlanda)⁹⁷ se promueven políticas de igualdad de trato y lucha contra “la discriminación por razón de sexo, edad, discapacidad, religión, raza o pertenencia a la comunidad de personas itinerantes”.

Dentro de la mejora del acceso a los servicios jurídicos y a la justicia existen⁹⁸ medidas como subvención de la asistencia jurídica, centros locales de asesoramiento jurídico para personas con ingresos bajos, centros de asesoramiento especializado para solicitantes de asilo, una red global de comités regionales sobre el acceso a la justicia y el desarrollo de medios alternativos, más rápidos y accesibles de resolución de los litigios.

- Por lo que respecta a la promoción de unos **mínimos niveles de integración entre la población inmigrada** varios Estados tienen experiencias en la materia. Santa Coloma de Gramenet⁹⁹, IBN-Batuta, de Barcelona¹⁰⁰, Arbúcies¹⁰¹, Dinamarca¹⁰², Holanda¹⁰³ son ejemplos de esta labor de integración de los colectivos inmigrados, que conducen hasta las mismas puertas del mercado laboral.

⁹⁴ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 50 y 82.

⁹⁵ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 64.

⁹⁶ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 64.

⁹⁷ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 57.

⁹⁸ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 58.

⁹⁹ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 25.

¹⁰⁰ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 26.

¹⁰¹ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 27.

¹⁰² Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 20.

¹⁰³ Documento Anexo. Capítulo III. Anexo 1. Buena Práctica n.º 21.

Definen un itinerario, potenciado y promovido por entidades públicas o privadas, que intentan suprimir barreras culturales y laborales en vistas a una integración en la nueva sociedad a través del empleo.

También aquí se apunta hacia salidas integrales que abran el camino de lleno a los inmigrantes que pueden asumir autónomamente la responsabilidad de su nueva situación de vida en todos los campos (salud, trabajo, vivienda, cultura, ...).

4. Evaluación de las Buenas Prácticas

Nuestro **objetivo** ahora es realizar una **evaluación de las BPs** para conocerlas con mayor precisión y **ver qué aspectos conviene trabajar y mejorar de cara a actuaciones futuras**.

Para ello, aplicamos los criterios o principios que la Comisión y el Consejo Europeo¹⁰⁴ apuntan como necesarios para llevar a cabo una evaluación de BPs a una muestra reducida, esto es, 30 de las 77 BPs. La selección de las mismas se realiza teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Los objetivos marcados en el Consejo Europeo de Niza, y la importancia que alcanza cada subobjetivo en relación al conjunto. Así, si en el subobjetivo “Atención a los grupos más vulnerables” teníamos 28 sobre 77 buenas prácticas (el máximo valor) su peso sobre el total se mantiene con la selección de 30 (9 sobre 30, también el máximo).
- La dimensión territorial, entendiéndose por ello la necesidad de cubrir el conjunto del territorio de la Unión de forma que no obviemos la existencia de divergencias entre Estados miembros y, consecuentemente, de distintos modelos de protección social (el socialdemócrata, el conservador, el liberal y el católico) y prácticas. Se ha optado por seleccionar dos buenas prácticas por país.
- La diversidad de colectivos implicados y problemáticas tratadas.
- Que los promotores de dichas BPs fueran agentes tanto de entidades públicas como privadas o que tuvieran ya desde el inicio un protagonismo mixto.

En consecuencia, relacionadas con la primera parte del Objetivo I (Participación en el Empleo) se han escogido 9 BPs. La segunda parte de dicho obje-

tivo (Acceso a todos los recursos) reúne otras 12 BPs. Para el segundo objetivo (prevenir los riesgos de exclusión) se relacionan tres BPs, para el tercero (Ayudar a los grupos más vulnerables), 4; para el cuarto (Movilización de todos los agentes), una; y la última BP seleccionada se refiere al objetivo considerado como complementario en Niza, es decir, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. (Ver Cuadro 2 “Criterios de selección de las Buenas Prácticas”)

Los 10 principios considerados básicos para la evaluación de las BPs son los siguientes:

1. **Subsidiariedad.** Acciones cercanas o próximas a las personas.
2. **Planteamiento holístico** es decir, respuestas integradas.
3. **Transparencia y responsabilidad** sobre la toma de decisiones, y disponer de procedimientos claros para rechazar o recurrir las decisiones (por ejemplo, el defensor del pueblo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (conocida como carta de derechos, ver Capítulo III. Anexo 2).
4. **Facilidad de uso:** a través, por ejemplo, de puntos de acceso únicos.
5. **Eficacia:** con mínima burocracia, interviniendo en el momento más precoz y buscando soluciones rentables.
6. **Solidaridad y colaboración:** impulsando solidaridad y la cohesión en la sociedad, y promoviendo la colaboración y corresponsabilidad de todos los agentes.
7. Reconocer y promover la **dignidad humana** y los **derechos fundamentales** de todos y todas impulsando la igualdad y rechazando la discriminación.

¹⁰⁴ PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 81.

CUADRO 2. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LAS BUENAS PRÁCTICAS

Objetivos	Subobjetivos	Países														Núm. de las BPs (anexo)			
		B	DK	D	EL	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FN	S		UK	UE	
1. Fomento de la participación en el empleo y acceso a todos los recursos	Atención a los grupos más vulnerables	1	1	1	1	2					1			1	1		9	3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 20, 21	
	Conciliación del trabajo con la vida familiar																		
	Mejora de los sistemas de ingresos mínimos								1		1	1	1				4	30, 35, 41, 42	
	Acceso a una vivienda digna						1						1				2	47, 48	
	Mejorar el acceso a la asistencia sanitaria						1										1	49	
	Acceso a la educación				1				1	1							1	4	52, 53, 54, 56
	Igualdad ante la ley y acceso a la justicia							1									1		58
2. Prevenir los riesgos de la exclusión	Promoción de la integración electrónica													1			1	60	
	Prevenir los problemas de sobreendeudamiento			1													1	61	
	Problemas de las personas sin hogar																		
	Preservar la solidaridad familiar							1									1	63	
3. Ayudar a los grupos más vulnerables	Grupos con problemas particulares de integrac.																		
	Personas con discapacidad	1									1	1					3	69, 70, 73	
	Dimensión territorial de la exclusión social															1	1	74	
4. Movilización de todos los agentes	Las propias personas implicadas																		
	Participación de los diferentes agentes		1														1	76	
5. Promover la igualdad entre hombres y mujeres	Promover la igualdad entre hombres y mujeres								1								1	77	
TOTAL		2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	30	

8. **Participación** de las personas afectadas por la pobreza y la exclusión social en la elaboración, la aplicación y el seguimiento de las políticas y los servicios integradores.
9. Reducir la dependencia y promover **mayor responsabilidad, autonomía e independencia de las personas beneficiarias**; para fomentar las oportunidades de progreso, crecimiento **y desarrollo personal**.
10. **Analizar** regularmente los **resultados** y la **viabilidad** de forma permanente. Teniendo en cuenta las recomendaciones y directrices recogidas repetidamente en numerosos

documentos comunitarios, creemos conveniente añadir otros cinco aspectos:

11. **La evaluación interna y externa de las BPs, antes, durante y al final.**
Ex ante: de los objetivos y los instrumentos y medios; así como plazos que se marcan (corto, medio y largo plazo) para alcanzarlos.
On going: durante todo el proceso. Analizando los pasos que se van dando, los objetivos que se van consiguiendo y los elementos rectificadores o enriquecedores que hay que introducir para que la acción sea más eficaz.
Ex post: los resultados conseguidos. Si son los

mismos que se habían propuesto, si han variado las circunstancias o el proceso previsto, o si se ha quedado a medio camino del objetivo apuntado al inicio.

12. La **transferibilidad** a otras situaciones o territorios,
13. La **innovación**, rompiendo con metodologías trasnochadas e ineficaces,
14. La promoción de la **calidad** de los servicios aplicados o de las BPs experimentadas.
15. **Referencia a políticas clave globales del propio país o del conjunto de la UE**, es un elemento previo que deben tener en cuenta las BPs cuando se están poniendo en marcha. Se trata de evitar que sean simplemente actuaciones aisladas del conjunto de la acción social global.

A continuación se reflejan los aspectos básicos extraídos tras la aplicación de los 15 criterios clave en las 30 BPs (para más información ver documento anexo. Capítulo III. Anexo 3).

Subsidiariedad. Tiene un reflejo permanente en las BPs analizadas. Los barrios desfavorecidos, las localidades/ciudades, las regiones, los países en su globalidad son el marco en el que plantean las actuaciones tanto las administraciones públicas como las entidades privadas. Se puede afirmar que las iniciativas públicas, en general, tienden a abordar actuaciones más globales que posteriormente van adquiriendo un ajuste más específico en los ámbitos territoriales de menor dimensión. En cambio, las entidades privadas (Tercer Sector, etc.) generalmente inician su actuación en el nivel más reducido para, posteriormente, ir ampliando su campo a otros más amplios mediante la aplicación de los resultados obtenidos a otras realidades o a otros colectivos. Se van transfiriendo poco a poco a círculos más amplios.

Respuestas integradas. Se manifiesta muy claramente en las BPs seleccionadas. Se va a las causas de las situaciones de exclusión, no sólo a sus manifestaciones. De esta manera, se diseña un nuevo itinerario de recuperación y las entidades protagonistas colaboran para aunar objetivos e instrumentos, y

obtener la máxima eficacia evitando duplicidades, interferencias y solapamientos innecesarios.

Garantías de transparencia. Es muy posible que existan unos mecanismos para asegurar dichas garantías pero se desconocen. Este debe ser, en adelante, uno de los aspectos **a tener en cuenta en las futuras BPs**.

Facilidad de uso (Punto único de atención). Es contemplada en numerosas BPs.

Buscar la eficacia (Evitar la burocracia). Es consecuencia de lo apuntado en el criterio anterior. Si se asegura un punto de acceso único, se salvan ya de entrada numerosos obstáculos burocráticos.

Corresponsabilización por medio del partenariado. Es fácil detectar dicho proceso en multitud de experiencias y ésa parece ser la tónica general que se va asumiendo con naturalidad y que significa un enorme valor añadido a las metodologías aplicadas hasta hace poco. Se rompen los individualismos y los compartimentos estancos para saltar hacia un estilo de colaboración y de solidaridad que enriquece las iniciativas puestas en marcha.

Analizando, en profundidad, se deduce que si bien son muchas las entidades promotoras públicas que han puesto en marcha un buen número de las experiencias citadas; las entidades privadas se detectan en un menor porcentaje. De ellas, muchas pertenecen al Tercer Sector (cooperativas, ONG, asociaciones de voluntariado ...) y otras son simplemente de carácter lucrativo pero con aportaciones positivas hacia el campo social. Por último, en menor número aún, aparecen los promotores mixtos (entidades públicas y privadas) que se hayan puesto de acuerdo desde el inicio de BP para marcar unos objetivos conjuntos y trabajar conjuntamente.

Promover los derechos básicos. En múltiples iniciativas se pone de manifiesto que de lo que se trata es, simplemente, de aplicar el cumplimiento de los derechos básicos, cuando teóricamente, las BPs deberían empezar a implementarse a partir de que dichos derechos fueran respetados íntegramente por las sociedades respectivas.

Promover la participación de las personas afectadas por la pobreza (empowerment). Las BPs analizadas ponen el acento en esta necesidad y se va incrementando dicha participación. No obstante, la misma es un proceso complejo que supone unas primeras etapas de acercamiento, de sensibilización y de implicación en aspectos básicos, para ir entrando más adelante en mayores responsabilidades y colaboraciones.

Conseguir la autonomía y la independencia de las personas excluidas. Es uno de los puntos quizás **más difíciles de trabajar** por parte de las entidades responsables de las BPs, pero en el que se va poniendo cada vez mayor esfuerzo por la trascendencia que puede adquirir para el futuro de las personas marginadas.

Comprobar resultados y la viabilidad (proofing) de los servicios. En todas las iniciativas existe una convicción de que las actividades que se están llevando a cabo son eficaces y se adaptan bien a los objetivos previamente definidos. Pero **en muchas BPs no se hace referencia explícita a los resultados** porque se encuentran en fase de experimentación. En consecuencia, es uno de los aspectos sobre los que se deberá poner mayor énfasis. Va muy relacionado con plasmar de una manera correcta la evaluación interna y externa de la BP.

Evaluación interna y externa. Este criterio está muy relacionado con el anterior y **tampoco se hace referencia al mismo** explícitamente. Se deduce que se han producido evaluaciones internas, sobre todo al final de la actividad realizada, y de ahí han sacado consecuencias referidas a los resultados, al impacto social y a la adecuación de la acción respecto a los objetivos programados. **La evaluación externa no parece haberse llevado a cabo.**

Transferibilidad a otros territorios o situaciones. Apenas se menciona en las diferentes BPs. Parece que ha sido un elemento al que no se ha dado un valor específico. Quizás es **una de las deficiencias más notables** de las constatadas.

No obstante, existen experiencias que han extendido su alcance, a partir de unos resultados positivos, a otros puntos o regiones dentro del propio país.

Sucede esto sobre todo en los casos en que la innovación de los contenidos o de las metodologías se evidencia en algún proyecto. A partir de dicha constatación se intentan "repetir" dichas experimentaciones en otros puntos geográficos. De la que en ningún caso se habla es de la transferibilidad de experiencias entre Estados. El aspecto transnacional queda prácticamente en el olvido, cuando uno de los objetivos de la Comisión por medio del Método Abierto de Coordinación era precisamente promover el intercambio de experiencias y BPs.

Innovación. Es un elemento común a la mayoría de las BPs. Se huye de un estilo "tradicional" consistente en intentar solucionar los problemas inmediatos de las personas excluidas, y se apunta a "ofrecer instrumentos" a las poblaciones para que ellas mismas sean capaces de dar un salto cualitativo en su itinerario de vida y se autorresponsabilicen de poner las bases para evitar la persistencia de su marginación e iniciar un proceso positivo que no admita el retroceso.

Calidad de los servicios. Incrementar la calidad de vida de los colectivos diana (personas mayores, personas con disminución, desempleados, menores, jóvenes con dificultades ...) aparece explícitamente como finalidad en diversas iniciativas analizadas.

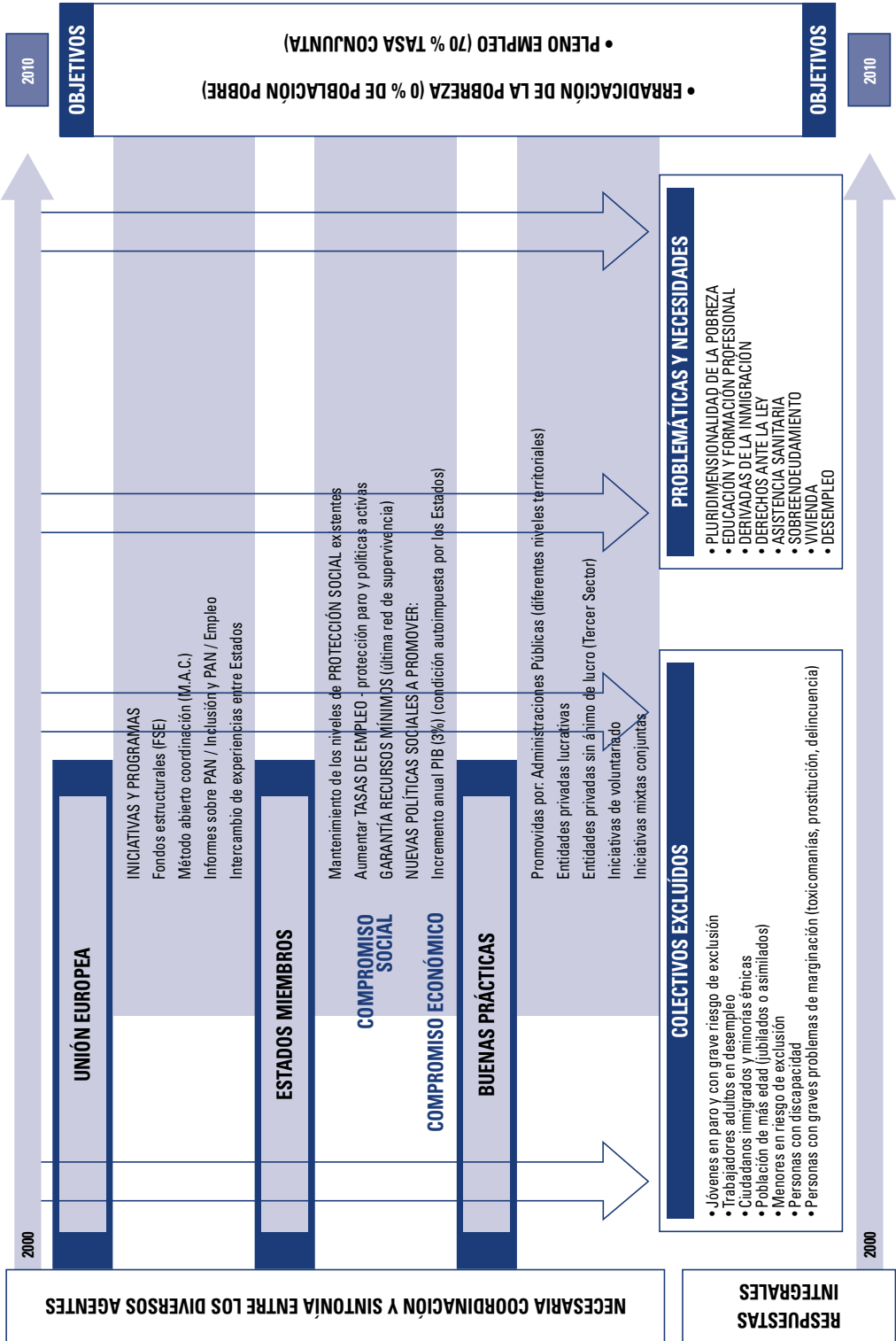
Engarzadas con las políticas claves más globales. Generalmente las BPs de una manera más o menos explícita hacen referencia a políticas más amplias promovidas por la UE o por los Estados miembros. La necesidad de dicho engarce queda reflejada en el Gráfico n.º 1.

En síntesis, del análisis llevado a cabo se extraen las siguientes **conclusiones**:

Se constata un **avance en el estilo de llegar a los colectivos** con riesgo de exclusión. Se manifiesta un respeto hacia estos grupos de personas y un esfuerzo para que ellas mismas sean las protagonistas de su futuro. Se huye, en general, de posicionamientos paternalistas que prolongan los problemas y aplazan las posibles soluciones.

Se persiguen las **soluciones integrales a las problemáticas vividas**. La pluridimensionalidad

GRÁFICO 1. LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN EN LA U.E. Y EN LOS ESTADOS MIEMBROS



de la pobreza exige este tipo de acercamiento. Unas carencias se relacionan con las otras y hay que afrontarlas todas a la vez, con la máxima conexión posible.

Se insiste en **trabajar en partenariato**. Este va ganando posiciones sin cesar y ello conlleva multiplicar fuerzas y conseguir resultados mucho más eficaces. Se tiende a poner fin a la competencia que con frecuencia existía entre los múltiples agentes que se acercaban a las personas excluidas.

La valoración de lo local y de lo cercano a las poblaciones-diana va ganando terreno y se refleja casi sin excepciones. Las políticas globales pueden ayudar, pero las BPs deben radicar y llegar con efec-

tividad donde están los colectivos marginados y desde allí hay que avanzar buscando soluciones. Es la **tendencia a la descentralización** que se va constatando en todos los países, y que lleva consigo una mayor eficacia, una mayor adaptación de las respuestas a las necesidades existentes y una mayor participación de los colectivos excluidos.

Entre los aspectos que conviene mejorar figuran:

- las garantías de transparencia,
- la promoción de los derechos básicos,
- la consecución de la autonomía e independencia de las personas excluidas,
- el proofing y la evaluación; y
- la transferibilidad a otras zonas.

5. Pistas para avanzar hacia un modelo de manual de Buenas Prácticas

Disponer de un Manual de BPs es preciso por la importancia que adquiere la planificación a la hora de hacer frente a las situaciones de pobreza y exclusión. La puesta en marcha de iniciativas no puede llevarse a cabo de una manera anárquica, es preciso clarificar los pasos a seguir (véase Gráfico 2) y aunar los esfuerzos (públicos y privados) buscando la máxima eficacia.

5.1. Orientaciones básicas para aplicar una Buena Práctica

Primera etapa: diagnóstico previo

1. **Análisis de la situación socioeconómica de la zona** objetivo, implicando a los socios que posteriormente participarán en la acción, así como a las propias personas implicadas en la misma y a sus asociaciones (futuro partenariado). Se trata de identificar y analizar las carencias (infraestructuras, vivienda, abandono escolar, nivel de paro, desestructuración de las familias, comunicaciones deficientes,...) y los aspectos que influyen en el entorno: indicadores económicos de la zona (empresas, nivel de empleo general/femenino/juvenil).
2. **Detección de los grupos y colectivos** especialmente **afectados¹⁰⁵ por la pobreza y la marginación** adentrándose en los itinerarios de exclusión seguidos, así como en el conocimiento del proceso de deterioro padecido por los barrios o zonas objeto de la acción. Conociendo el camino que se ha seguido hacia la marginación —individual o colectiva—, se posee ya en ambos casos una orientación para ayudar a desandar las etapas previamente recorridas.
3. **Detección de las problemáticas más perentorias** que emergen como **fruto de la multidimensionalidad de la pobreza**, describiendo el eje básico que ha motivado la situación.

Segunda etapa: planificación de las Buenas Prácticas

4. Organización del Partenariado.

- a. **Concreción de las entidades y organismos** que se comprometen a llevar adelante la acción mediante su explícita responsabilización (definiendo la función a jugar por cada entidad). El Partenariado debe tener, en principio, una dimensión local, aunque no se excluyen posibles implicaciones por parte de entidades de otros niveles territoriales.
- b. Definición de los **objetivos** en el tiempo (corto, medio y largo plazo), distinguiendo los estratégicos de los secundarios; y los cuantitativos de los cualitativos.
- c. Concreción de los **medios** y de los **instrumentos** (infraestructuras, recursos humanos y recursos financieros)
- d. Determinar la manera de implicar a los propios marginados (**Empowerment**, en lenguaje de la Comisión).

5. **Diseño de las respuestas integrales.** La multidimensionalidad de la pobreza obliga a encontrar respuestas integrales (formación, vivienda, sanidad, trabajo,...). Hay que captar el principal motivo de exclusión y aplicar los instrumentos más adecuados para que la recuperación de los grupos poblacionales marginados tienda a ser definitiva.
6. Buscar el engarce con las políticas que se están implementando en el propio país/Estado o en el conjunto de la UE. Hay que coordinarse y evitar duplicidades. (**Mainstreaming**, en lenguaje comunitario).

¹⁰⁵ No necesariamente han de repetirse los grupos poblacionales marginados del punto 3.1; pueden aparecer otros nuevos con matices y necesidades distintas.

GRÁFICO 2. CRONOGRAMA ORIENTATIVO PARA LA APLICACIÓN DE UNA BUENA PRÁCTICA

A DIAGNÓSTICO PREVIO	B PLANIFICACIÓN DE LA BUENA PRÁCTICA	C APLICACIONES DE LA ACCIÓN	D FINALIZACIÓN DE LA ACCIÓN	E ASPECTOS DERIVADOS DE LA BUENA PRÁCTICA
<p>1 Análisis en profundidad de la situación socioeconómica local en sus diferentes facetas</p> <p>Influencia de los ámbitos más amplios</p> <p>2 Análisis bolises de pobreza / exclusión: barrios / zonas colectivos / grupos</p> <p>3 Definición de las problemáticas más sobresalientes en el marco de la pluridimensionalidad de la pobreza</p> <p>Estos tres puntos pueden llevarse a cabo con la participación de los socios que se prevén que van a intervenir en la acción. El diagnóstico puede ser el primer paso para la posterior consolidación del Partenariado</p>	<p>4 Creación del PARTENARIADO (SINERGIA, TRANSVERSALIDAD) Entidades implicadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Públicas • Tercer sector • Privadas lucrativas <p>Organización del partenariado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Papel de cada entidad • Respeto y asunción de responsabilidades <p>Medios / instrumentos con que se cuenta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos • Infraestructura • Financieros • Presupuesto unificado o distintas aportaciones • Los propios marginados <p>5 DISEÑO DE RESPUESTAS INTEGRALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • El principal desestructuración • Otros aspectos derivados • Itinerario previsible de recuperación <p>6 Definición de los objetivos a alcanzar:</p> <ol style="list-style-type: none"> cuantitativos cuantitativos determinación de plazos: (corto, medio, largo) <p>7 SINTONÍA CON LAS POLÍTICAS SOCIOECONÓMICAS MÁS GLOBALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • autonómicas • estatales. <p>J.E.</p> <p>8 Evaluación ex-ante de todos los aspectos anteriores (1-7) INTERNA ¿Quién la lleva a cabo? EXTERNA ¿A quién se encarga?</p>	<p>9 Participación de los implicados (EMPOWERMENT) contactos con ellos y sus organizaciones, sensibilización y autoestima, primeras implicaciones asunción de responsabilidades. Objetivo: su autonomía e independencia</p> <p>10 CONCRECIÓN PUNTO DE ACCESO ÚNICO DE ATENCIÓN A LOS IMPLICADOS simplificación efectividad no burocracia</p> <p>11 PUESTA EN MARCHA DE LA BUENA PRÁCTICA aplicación de acciones puestas en marcha de todos los medios e instrumentos</p> <p>12 Determinación y aplicación de las garantías de transparencia de la acción (en función de los implicados) y comprobación que se respetan los derechos básicos contenidos en la Carta Fundamental</p> <p>13 Evaluación periódica en proceso de los aspectos aplicados (cada 6 meses mientras dure la acción)</p> <p>14 Posibles adaptaciones y rectificaciones, derivadas de la evaluación con el fin de enriquecer la B.P.</p>	<p>15 COMPROBACIÓN DE LOS RESULTADOS Seguir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos cuantitativos • Objetivos cualitativos • A corto plazo • A medio plazo • A largo plazo (BENCHMARKING - consecución de los objetivos intermedios) <p>16 Siguiendo las decisiones estratégicas que se hubieran tomado en la planificación</p> <p>17 TRANSFERIBILIDAD</p> <ul style="list-style-type: none"> • A otros territorios • A otros colectivos <p>18 VISIBILIDAD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear documentación • Producir información • Medios escritos • Medios audiovisuales • Medios electrónicos • Difusión de la B.P. <p>19 INFLUENCIA EN POLÍTICAS SOCIALES MÁS GLOBALES (MAINSTREAMING)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propuestas a hacer a otras instancias de la administración • Diálogo y negociación con ellas • Posibles aplicaciones del valor añadido de la B.P. o de las enseñanzas constatadas <p>20 ENSEÑANZAS para futuras B.P.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Valores descubiertos • Avances constatados • Objetivos estratégicos alcanzados • Aspectos innovadores desarrollados • Propuestas integrales aplicadas <p>21 EVALUACIÓN EX-POST</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar todo el proceso • Evaluar los resultados • Comprobar la eficacia y la eficiencia de los instrumentos aplicados (PROOFING) para conseguir los objetivos planificados • Realizar propuestas para futuras acciones • Como último punto, y con una cierta perspectiva en el tiempo: EVALUAR EL IMPACTO SOCIAL DE LA B.P. en el territorio 	

7. Realización de la **evaluación ex ante** (interna y externa) del conjunto de la acción: organización, partenariado, presupuesto, instrumentos, objetivos, participación de los propios interesados... Se trata de subrayar aspectos que no se remarcan suficientemente, introducir matices que se crean necesarios e incluso rectificaciones.

Tercera etapa: lanzamiento de la acción

8. **Determinar un punto de acceso único** que permita superar la burocracia y evitar duplicidades.

9. Conseguir la participación de los grupos implicados ("**empowerment**"). Es preciso seguir un proceso: contactos y sensibilización sobre su propia autoestima; motivación con pequeñas implicaciones que les vayan devolviendo la capacidad de actuar y de sentirse protagonistas y finalmente, asunción de mayores responsabilidades. Mediante su participación puede iniciarse un itinerario hacia la autonomía e independencia, aspecto básico para su total recuperación y asunción de futuros retos.

10. **Puesta en marcha** de la iniciativa **ofreciendo garantías de claridad y de transparencia sobre la toma de decisiones y, procedimientos para rechazarlas o recurrirlas** (Recurso al Defensor del Pueblo, la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE,...).

11. **Evaluación continua** (interna y externa) de la acción, con un carácter crítico y de control; para poderla enriquecer, y en su caso necesario, rectificarla.

Cuarta etapa: finalización de la acción

12. Calibración de los resultados, analizando el **grado de cumplimiento de los objetivos inicialmente programados**, y ello desde el punto de vista temporal (corto, medio y largo plazo) y distinguiendo entre resultados cuantitativos y cualitativos. Entre los aspectos cualitativos a valorar se tienen:

- a. Composición del *Partenariado* y participación/responsabilización efectiva de las diversas entidades/socios.
- b. Nivel de *integralidad* contenida en las respuestas propuestas.
- c. *Sintonía* de la BP con las políticas sociales más globales.
- d. Nivel de *participación* y de integración en la BP por parte de *las propias personas implicadas*.
- e. Grado de *autonomía* de los grupos diana, conseguido al final de la acción, para asumir su propio futuro.
- f. Carácter *innovador* constatado en las respuestas ofrecidas por la BP.
- g. *Calidad* de los *servicios* ofrecidos y grado de satisfacción de los distintos agentes participantes (los propios implicados, profesionales, trabajadores, familiares, miembros de las entidades, ...).

h. *Impacto social de la BP (constatado y previsto)*.

Cuando esta comparación no se lleva a cabo puede que los objetivos alcanzados —aunque sean positivos— no coincidan exactamente con los inicialmente propuestos.

13. **Evaluación final**, sumando a las evaluaciones parciales ya realizadas las que hagan referencia a:

- a. la coherencia de todo el desarrollo de la acción y a las consecuencias derivadas de la aplicación de la BP,
- b. el valor añadido que ha supuesto la implementación de la BP en el campo de la lucha contra la pobreza y la exclusión. ¿Qué avances hay que señalar y qué innovaciones aporta?
- c. aciertos, fallos, deficiencias, vacíos, insuficiencias, y, por tanto, elementos a tener en cuenta para futuras actuaciones. Se trata de comprobar la eficacia y la eficiencia de los instrumentos aplicados (Proofing) para conseguir los resultados apuntados.

Quinta etapa: aspectos derivados de la Buena Práctica

14. Capacidad de **transferibilidad de** las enseñanzas, contenidos o metodologías experimentadas en **la BP** hacia otras situaciones con similares problemáticas o donde existan colectivos con unos niveles de exclusión parecidos.
15. **Dar visibilidad a la BP.** Hay que difundirla por medio de documentos, jornadas o sesiones informativas y de reflexión.
16. **Aplicación del** concepto de **Mainstreaming**, es decir, de la capacidad de influir en las políticas más globales, enviando mensajes o directrices hacia/desde la cúspide de los organismos comunitarios o de los propios Estados. De esta manera, se puede ir dando una interacción entre dichas políticas más globales y las experimentaciones que se vayan implementando en todos los Estados de la UE. Ésta puede ser la manera de aprovechar todos los esfuerzos aplicados en una misma dirección, evitando duplicaciones innecesarias y el desconocimiento de experiencias que se pueden ir repitiendo a lo largo de toda Europa sin la necesaria conexión entre ellas.
17. Finalmente, de la aplicación de la BP y de una exhaustiva evaluación deben derivarse un conjunto de **enseñanzas para la implementación de nuevas BPs** en el mismo territorio o en otros. Se trata de evitar trabajar como si siempre se tuviera que partir de cero, es decir, hay que aprovechar al máximo todos los aspectos positivos descubiertos y evitar, con un análisis crítico,

las insuficiencias o los errores detectados. Las enseñanzas pueden referirse a nuevos valores descubiertos, a los avances estratégicos conseguidos, al nivel de innovación aplicado en la acción, al beneficio seguido de una evaluación adaptada y exhaustiva, a las respuestas integrales ofrecidas a los grupos poblacionales implicados,...

5.2. Orientaciones para evaluar Buenas Prácticas

El proceso de desarrollo de un proyecto puede presentarse en cinco fases, a lo largo de las cuales y secuencialmente, se pueden ir intercalando los 15 criterios de evaluación anteriormente expuestos.

El Cuadro “Hacia un Manual para evaluar Buenas Prácticas”, incluido en el documento anexo (Capítulo III. Anexo 4) disecciona cada uno de estos criterios a través de tres aspectos:

- **Definición y contenido de cada criterio:** para facilitar la comprensión de los distintos criterios a quienes los tienen que aplicar.
- **Indicadores operativos:** cada uno de los criterios expuestos viene acompañado de uno o varios indicadores operativos cuya finalidad es su identificación, medición y evaluación.
- **Ejemplos de aplicación:** se han identificado aquellas BPs que claramente hacen referencia a algunos de los criterios analizados, describiéndose partes concretas en los resúmenes que se incluyen en el anexo (Capítulo III. Anexo 1 y 3).

Fase	Criterio	Aspecto a evaluar
<p>1.ª FASE. Diseño y planificación del proyecto. pasos organizativos básicos.</p>	<p>1. Subsidiaridad (valor de lo local). 2. Solidaridad y colaboración. Partenariado y transversalidad. 3. Planteamiento holístico / respuestas integradas. 4. Referencia a políticas globales.</p>	<p>Si el proyecto se ha diseñado y planificado en el nivel local. Si se existe partenariado y si el mismo ha guiado la promoción y definición de actuaciones transversales por parte de los diferentes agentes. Que se han diseñado respuestas dirigidas a tratar el problema de la pluridimensionalidad de la exclusión. Que no se trata de actuaciones aisladas sino complementarias a las existentes</p>
<p>2.ª FASE. Objetivo principal del proyecto: los propios afectados</p>	<p>5. Participación de los afectados. 6. Dignidad humana y derechos. 7. Autonomía, mayor responsabilidad y desarrollo personal.</p>	<p>Que efectivamente han participado y participan en el diseño, planificación y gestión del proyecto. Que tales actuaciones básicas están presentes en todos los proyectos. Que los propios afectados se responsabilicen de su propio futuro</p>
<p>3.ª FASE. La implementación del proyecto tiene como finalidad unos efectos y resultados específicos</p>	<p>8. Facilidad de uso. 9. Garantías de transparencia. 10. Eficacia 11. Mejora y viabilidad 12. Innovación 13. Calidad</p>	<p>Que se han establecido puntos de acceso único Que se plantean herramientas y dispositivos que hagan públicos los resultados y promuevan la participación de los destinatarios. Que la intervención es eficiente y los trámites burocráticos simples Que los resultados de la acción son positivos Que el proyecto presenta aspectos innovadores Que el proyecto permite mejorar la calidad de vida</p>
<p>4.ª FASE. Evaluación presente en todo el proceso</p>	<p>14. Evaluación</p>	<p>Que se contempla la realización de evaluaciones (ex ante, continua y final) con el fin de controlar, modificar y enriquecer el proyecto</p>
<p>5.ª FASE. Transferibilidad de los resultados</p>	<p>15. Transferibilidad.</p>	<p>De las enseñanzas, los contenidos y las metodologías a otros contextos.</p>

CAPITULO IV
LA PROTECCIÓN
SOCIAL COMO EJE
DE LA POLÍTICA SOCIAL
EN LA CAPV

CASO PARTICULAR
DE LAS FUNCIONES DESEMPLEO
Y EXCLUSIÓN SOCIAL

1. Gastos e ingresos de la Protección Social en la CAPV y en la UE-15

1.1. Gastos en Protección Social

La **protección social**, de acuerdo con SEEPROS, se define como *"El conjunto de gastos ocasionados por la cobertura de las cargas que resultan para los individuos o los hogares de la aparición o existencia de ciertos riesgos, contingencias o necesidades, en la medida en que este gasto da lugar a la intervención de un tercero y sin que por ello se dé contrapartida simultánea y equivalente del beneficiario"*.

La protección social es dispensada por organismos tanto públicos como privados, de carácter estatal, autonómico y local, así como por entidades de previsión social y empresas e instituciones privadas sin ánimo de lucro, aunque en el ámbito privado se contabilizan únicamente los gastos realizados con carácter colectivo, sin tomar en consideración los gastos efectuados desde la iniciativa privada referidos al consumo de productos a título personal.

La información facilitada por el SEEPROS permite conocer aspectos tan importantes como el peso propio de la protección social en la economía de un país y el volumen económico en que se traduce esta protección social, así como ofrecer la posibilidad de comparar la situación de diferentes sociedades en este ámbito, a pesar de la disparidad de sistemas de protección que encontramos en la UE.

El **gasto en protección social incluye** los **beneficios o prestaciones sociales** (transferencias, en metálico o de otro tipo, a las familias o las personas para aliviarlos de los riesgos, contingencias o necesidades en enfermedad/atención sanitaria, invalidez, vejez, supervivientes, familia/hijos, desempleo, vivienda, y exclusión social), los **costes administrativos**, las **transferencias a otros esquemas de protección social y otros gastos**.

El análisis del mismo se realiza aquí sobre la base de un indicador básico, el gasto como porcentaje del PIB, esto es, el esfuerzo.

El gasto estimado en protección social medido como porcentaje del PIB en la CAPV, en el año 2003, 19,2%, es inferior al del Estado, 19,7%, y 9,1 puntos menor que la media de la UE-15, 28,3%. En 2002, el esfuerzo de la CAPV fue 8,9 puntos porcentuales, inferior al de la UE; y en 1995 fue también menor, en este caso, en 8,2 puntos. Cuadro 1.1.

La tendencia desde el año 1995 hasta el 2000 en el gasto en protección social como porcentaje del PIB en la mayoría de los Estados miembros de la UE es decreciente. A partir de 2001 la situación cambia y la mayor parte de los países realizan un mayor esfuerzo. Entre 2001 y 2003, el indicador refleja un crecimiento casi generalizado en todos los Estados. Tan solo Grecia realiza un menor esfuerzo y España experimenta un descenso de una décima porcentual.

De los datos presentados en el cuadro 1.3, se comprueba, que el porcentaje del PIB global de todos los Estados de la UE-15 que se dedica a cubrir los gastos en protección social es del 28,3% (datos de 2003). Por encima de dicho porcentaje se encuentran Suecia (33,5%), Francia y Dinamarca (30,9%), Austria (29,5%). Ligeramente por debajo de la media: Holanda (28,1%), Finlandia (26,9%), Reino Unido (26,7%), Italia (26,4%) y Grecia (26,3%). Más lejos del promedio comunitario se encuentran Portugal (24,3%), Luxemburgo (23,8%), España (19,7%), la CAPV (19,2%), y, por último, Irlanda (16,5%).

Por su parte, el gasto estimado en **prestaciones sociales (beneficios sociales)** medido como porcentaje del PIB en la CAPV, en el año 2003, 18,8%, es inferior al del Estado, 19,2%, y 8,4 puntos menor que la media de la UE-15, 27,2% en 2003.

Analizaremos a continuación las **diferencias existentes** entre la CAPV, la UE-15 y el Estado **en cada una de las funciones de la protección social**, a partir del indicador de esfuerzo, es decir, porcentaje de gasto sobre el PIB, cuadros 1.2 y 1.3.

CUADRO 1.1. GASTOS EN PROTECCIÓN SOCIAL* Y EN PRESTACIONES SOCIALES (BENEFICIOS SOCIALES), COMO PORCENTAJE DEL PIB

	1995		1997		1999		2001P		2002E		2003E	
	Total	Prestac.	Total	Prestac.	Total	Prestac.	Total	Prestac.	Total	Prestac.	Total	Prestac.
Bélgica	28,1	26,6	27,9	26,2	27,3	25,9	27,7	26,-	27,4	27,4	29,7	28,3
Dinamarca	31,9	31,-	30,1	29,3	29,8	29,-	29,2	28,4	29,9	29,1	30,9	30,-
Alemania	28,2	27,1	28,9	27,9	29,3	28,2	29,3	28,3	29,9	28,9	30,2	29,1
Grecia	22,3	21,5	23,3	22,5	25,5	24,7	27,-	26,2	26,4	25,7	26,3	25,4
España	22,1	21,4	21,2	20,7	20,3	19,7	19,4	18,9	19,6	19,1	19,7	19,2
Francia	30,3	28,7	30,4	28,9	29,9	28,4	29,5	27,7	30,2	28,4	30,9	29,1
Irlanda	18,8	18,-	16,4	15,7	14,6	13,9	15,-	14,3	15,9	15,3	16,5	15,8
Italia	24,8	23,9	25,5	24,6	25,2	24,3	25,6	24,5	26,1	25,1	26,4	25,4
Luxemburgo	23,7	22,9	22,8	22,-	21,7	21,-	21,3	20,9	22,6	22,2	23,8	23,3
Holanda	30,9	29,2	29,4	27,6	28,-	26,3	26,5	24,8	27,6	25,8	28,1	26,3
Austria	28,9	28,-	28,7	27,8	28,8	28,-	28,6	27,7	29,2	28,4	29,5	28,6
Portugal	21,3	19,3	20,6	18,2	21,6	19,-	22,8	20,-	23,7	21,8	24,3	22,6
Finlandia	31,4	30,5	29,-	28,2	26,6	25,9	25,5	24,7	26,2	25,4	26,9	26,1
Suecia	34,6	34,1	32,9	32,5	31,9	31,4	31,5	30,4	32,5	31,3	33,5	32,3
Reino Unido	28,2	27,-	27,5	26,4	26,4	25,3	27,5	26,5	26,4	25,6	26,7	25,9
EU-15	28,2	27,-	27,9	26,8	27,4	26,3	27,5	26,3	27,7	26,6	28,3	27,2
CAPV	20,0	19,5	19,4	18,9	18,1	17,6	18,4	18,03	18,8	18,4	19,2	18,8
EU-15 Menos CAPV	8,2	7,5	8,5	7,9	9,3	8,7	9,1	8,27	8,9	8,2	9,1	8,4
Gasto en la CAPV (Miles €)	5.766.598	5.619.758	6.405.497	6.239.898	7.018.608	6.849.301	8.149.918	7.976.227	8.775.393	8.585.040	9.504.674	9.295.826
PIB precios corrientes CAPV (base 2000) (miles €)	28.855.320		32.978.017		38.859.306		44.249.145		46.559.413		49.572.859	

* Incluye beneficios sociales, costes administrativos y otros gastos vinculados a los sistemas de protección social (columna de totales).

P: provisional, E: estimación.

Fuente: "Social Protection in the EU" Eurostat, 2006, Eustat. Cuentas económicas y Cuentas de la protección social; y elaboración propia.

Este análisis se hará tomando en cuenta los gastos realizados exclusivamente en **prestaciones sociales (beneficios sociales)**.

• **Enfermedad-asistencia sanitaria.**

Incluye el gasto público en los servicios sanitarios ofrecidos a la población y también los gastos generados por los periodos de baja laboral por enfermedad (no se incluyen los gastos a cubrir discapacidades que se recogen en la función discapacidad, ni la atención a mujeres embarazadas que aparecen en la función familia). En el caso de que una prestación requiera del co-pago en efectivo por parte del usuario, este porcentaje no es considerado gasto en protección social.

El esfuerzo crece en la CAPV, pasando de un 5,46% en 2001 a un 5,55% en 2003 (es decir, 0,09 puntos porcentuales). En el Estado el crecimiento es 0,2 puntos, de un 5,7% a un 5,9%. Por su parte, en la UE el aumento es de 0,3 puntos, de un 7,4% a un 7,7%.

• **Invalidez.**

Se engloban todas las prestaciones, en servicios o dinero, para atender las personas con discapacidades. Se entiende por discapacidad toda incapacidad parcial o total que impide que una persona desarrolle una actividad económica, sea por un periodo específico o de manera permanente. En lo que se refiere a las prestaciones monetarias, se tienen las pensiones otorgadas a aquellas personas que, no alcanzando la edad necesaria para la jubilación, presentan discapacidades físicas o mentales que las mantienen fuera del mercado de trabajo, es decir, las conocidas como pensiones por discapacidad que incluyen las conocidas como pensiones de invalidez, contributivas o no contributivas, así como las ayudas de las diputaciones para personas con discapacidad. Los servicios incluyen la rehabilitación y otros tipos de bienes y servicios distintos de la atención sanitaria, tales como las residencias para personas con discapacidad, o servicios de ayuda

a domicilio para personas dependientes menores de 64 años (o menores de la edad de jubilación de cada país).

No incluye ningún cuidado médico a las personas con discapacidades (se engloban en la función enfermedad-atención sanitaria), ni las ayudas que reciben las familias porque alguno de sus miembros tenga algún tipo de discapacidad (se incluyen en la función familia), ni tampoco prestaciones económicas para familiares dependientes supervivientes de una persona con discapacidad (como viudas, por ejemplo, que estarían en la función supervivencia).

El esfuerzo en prestaciones por invalidez en la CAPV era en 2001 y sigue siendo en 2003 superior al estatal pero inferior al registrado en la UE-15. Si en el año 2001 el esfuerzo era en la CAPV del 1,67%, la media europea se situaba en el 2,1%, y la estatal era del 1,4%. En el año 2003, los respectivos porcentajes fueron: 1,69%, 2,1% y 1,4%.

- **Vejez.**

Agrupar los gastos sociales correspondientes a las prestaciones económicas y servicios que tienen como objetivo proteger a las personas mayores. Incluye las pensiones de jubilación, las pensiones de jubilación no contributivas, las residencias de ancianos u otros centros de atención especializados para la tercera edad, los servicios de ayuda a domicilio, el turismo social, etc. Se trata de uno de los capítulos más importantes del Estado de Bienestar, no sólo porque las personas mayores sean un grupo que cada vez tiene más peso en nuestras sociedades, sino porque constituyen la mejor herramienta para evitar la pobreza entre las personas mayores.

El crecimiento del esfuerzo en el gasto en vejez, entre 2001 y 2003, ha sido mayor en la CAPV que en la UE. En el año 2003 el esfuerzo era en la CAPV del 8,6%, la media de Europa se situaba en el 11,1%, y la estatal era del 7,9%. En el año 2001, los porcentajes fueron, respectivamente, 8,26%, 10,9% y 8%.

- **Supervivencia (viudedad y orfandad).**

En particular se refiere a las pensiones de viudedad y orfandad, aunque también incluye gastos en

especie, tales como los derivados del funeral, etc. Cabe aclarar que por lo general se trata de un derecho que tenía la persona fallecida (en virtud de sus aportaciones a la Seguridad Social, por ejemplo).

En la función de supervivencia, en la CAPV, cuyo componente más importante son las pensiones por viudedad, el esfuerzo en 2003 fue de 0,61%; la media europea, 1,3%; y el porcentaje estatal, 0,6%. En 2001, fue de 0,59% en la CAPV; 1,2% en la UE-15; y 0,6% en el Estado. Es decir, el crecimiento en la CAPV entre 2001 y 2003 ha sido inferior al de la UE.

- **Familia/niños.**

Engloba el conjunto de prestaciones, en dinero o en servicios, destinadas a contribuir a aligerar la carga de los hogares en la crianza de los hijos. Las prestaciones en dinero consideradas son el mantenimiento del salario durante los períodos de licencia por maternidad, paternidad o licencias parentales; las asignaciones por nacimiento o adopción; y las asignaciones por hijo a cargo. Los servicios incluyen los centros de cuidado infantil, centros recreativos para la infancia, beneficios para familias numerosas, hogares para niños huérfanos o familias sustitutas.

En la CAPV, el esfuerzo en gasto en la función familia en 2003 (0,32%) es inferior al registrado en la UE (2,2%) y en el Estado (0,6%), y su crecimiento, entre 2001 y 2003, es también inferior al registrado tanto en la UE como en el Estado.

- **Desempleo.**

Incluye las políticas activas de empleo (es decir, las de capacitación y reciclaje de los trabajadores) y las prestaciones económicas de sustitución de renta durante el periodo de paro (el seguro de desempleo). En Europa incluye las prestaciones frecuentemente llamadas de pre-jubilación anticipada siempre y cuando la causa de la jubilación se encuentre en la situación del mercado laboral; y cuya función se asemeja al subsidio de desempleo existente en el Estado.

El esfuerzo en prestaciones sociales en la función desempleo en la CAPV ha dejado de situarse, en

CUADRO 1.2. GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES* SOBRE EL PORCENTAJE DEL PIB

	CAPV			UE-15			España			Diferen. (2003-2001)		
	2001	2002	2003E	2001P	2002E	2003E	2001P	2002E	2003E	CAPV	UE-15	España
Enfermedad/ Atención sanitaria	5,46	5,47	5,55	7,4	7,5	7,7	5,7	5,8	5,9	0,09	0,3	0,2
Invalidez	1,67	1,64	1,69	2,1	2,1	2,1	1,4	1,4	1,4	0,02	0,0	0,0
Vejez	8,26	8,47	8,60	10,9	10,9	11,1	8,-	7,9	7,9	0,34	0,2	-0,1
Supervivientes	0,59	0,60	0,61	1,2	1,2	1,3	0,6	0,6	0,6	0,02	0,1	0,0
Familia/hijos	0,29	0,30	0,32	2,1	2,1	2,2	0,5	0,5	0,6	0,03	0,1	0,1
Desempleo	1,47	1,57	1,56	1,7	1,7	1,8	2,4	2,5	2,6	0,09	0,1	0,2
Vivienda	0,01	0,04	0,05	0,5	0,6	0,5	0,2	0,2	0,2	0,04	0,0	0,0
Exclusión social	0,26	0,34	0,38	0,4	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,12	0,0	0,0
TOTAL	18,03	18,44	18,75	26,3	26,6	27,2	18,9	19,1	19,2	0,72	0,9	0,3

* Sólo beneficios sociales.

P: provisional, E: estimación.

Fuente: "Social Protection in the EU" Eurostat, 2006 y Eustat. Cuentas de la protección social.

CUADRO 1.3. DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS EN PRESTACIONES SOCIALES SOBRE EL PIB SEGÚN FUNCIÓN, 2003 (P/E). % SOBRE EL PIB POR FUNCIÓN

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	UE-15	CAPV
Enfermedad	7,7	6,1	8,1	6,7	5,9	8,9	6,6	6,5	5,8	8,2	7,1	6,5	6,5	8,5	7,7	7,7	5,55
Invalidez	1,9	4	2,3	1,3	1,4	1,4	0,8	1,6	3,1	2,9	2,4	2,6	3,5	4,6	2,4	2,1	1,69
Vejez	9,7	11,1	12	12,1	7,9	10,6	2,9	13,1	6,1	9,2	13,4	8,9	8,7	12,2	10,7	11,1	8,60
Supervivientes	2,9	0	0,4	0,8	0,6	2	0,8	2,6	2,6	1,4	0,4	1,6	1	0,7	0,9	1,3	0,61
Familia e hijos	2,2	4	3,1	1,9	0,6	2,6	2,5	1	4,1	1,3	3,1	1,5	3	3,1	1,8	2,2	0,32
Paro	3,5	2,9	2,5	1,5	2,6	2,3	1,3	0,5	1	1,6	1,7	1,2	2,6	1,9	0,7	1,8	1,56
Vivienda	—	0,7	0,2	0,6	0,2	0,8	0,5	0	0,1	0,3	0,1	0	0,3	0,6	1,4	0,5	0,05
Exclusión social	0,5	1	0,5	0,6	0,2	0,5	0,4	0	0,5	1,3	0,4	0,3	0,6	0,7	0,2	0,4	0,38
TOTAL	28,3	30	29,1	25,4	19,2	29,1	15,8	25,4	23,3	26,3	28,6	22,6	26,1	32,3	25,9	27,2	18,75

P/E: Son datos provisionales en algunos casos y estimaciones en otros.

Fuente: European social statistics. Social protection Expenditure and receipts. Eurostat, 2006. Eustat. Cuentas de la protección social.

2003, por encima de la media europea (1,56% frente a 1,8%).

• **Vivienda.**

Engloba el conjunto de prestaciones destinadas a que los hogares puedan acceder a una vivienda. Incluye el gasto realizado en viviendas sociales de alquiler, el gasto en viviendas de protección oficial.

El esfuerzo en prestaciones sociales en la CAPV en el área de vivienda aunque crece es el menor de entre todas las funciones. Es además inferior al que se registra en la UE y en el Estado. Esta situación se traduce en un gasto sobre el PIB del 0,05% en la CAPV frente al 0,5% de la media de la UE y del 0,2% para el Estado en 2003.

• **Exclusión social.**

Tal y como se ha mencionado anteriormente comprende situaciones de lucha contra la pobreza y

aquellas acciones dirigidas a población en riesgo de exclusión, pero que no estén comprendidas en el resto de funciones. Incluye: las rentas mínimas de inserción (en el caso de la CAPV, Renta Básica y AES), las acciones de los servicios sociales dirigidas a inmigrantes, refugiados, usuarios de drogas, personas con alcoholismo, etc.

El esfuerzo en la función de exclusión social ha crecido entre 2001 y 2003 en la CAPV y tiende a alcanzar la media europea. En 2003, en la CAPV es del 0,38% y en la UE, 4%. En el Estado se sitúa en el 0,2%

1.2. Los ingresos de la Protección Social

Analizamos ahora la financiación de los gastos totales de protección social en la CAPV, es decir, los ingresos con los que se financiaron las acciones.

Los últimos datos disponibles para la UE-15, ponen de manifiesto que aun cuando el sistema de financiación del gasto en protección social sigue siendo eminentemente contributivo, se aprecia un incremento en el peso que suponen las aportaciones públicas sobre el total de la financiación, mientras las cotizaciones sociales disminuyen. Aunque entre 2002 y 2003 se aprecia un ligero cambio. Así, si en el año 1995 las aportaciones públicas financiaban el 32,2% de los gastos en protección social, en el año 2003, el porcentaje se eleva al 36,9%; y por el contrario, las cotizaciones sociales pasan de suponer un 63,8% del total a un 60%. (Cuadro 1.4)

Distinguiendo entre aportaciones de los empleadores, de los protegidos y de las Administraciones Públicas, en el año 2003 en la UE, la principal fuente de financiación del gasto en protección social viene constituida por las cotizaciones sociales de los empleadores (39%), en segundo lugar figuran las aportaciones públicas (36,9%) y en tercer lugar, las cotizaciones sociales a cargo de los protegidos (21%).

Según datos de Eurostat, en el Estado español, donde el sistema de financiación se caracteriza por

ser también contributivo, se observa que entre 1995 y 2003, el peso de las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores en la financiación de la protección social se incrementa muy ligeramente y el de las aportaciones públicas disminuye, también ligeramente pero con pequeños dientes de sierra. Por su parte, en la UE, las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores muestran una tendencia más o menos constante; y las aportaciones públicas una pauta creciente.

Así, en el Estado, las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores pasan del 50% en 1995 al 52,3% en 2003 (según estimaciones) y las aportaciones públicas pasan de suponer el 30,3% de la financiación de la protección social en el año 1995, al 28,4% en 2003. Y en Europa, en el mismo periodo, las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores pasan del 39,2% en 1995 al 39% en 2003 (según estimaciones) y las aportaciones públicas pasan de suponer el 32,2% al 36,9% en 2003 (según estimaciones).

En el caso de la CAPV, tal y como se refleja en el cuadro 1.5, por orden de importancia, destaca en primer lugar, el papel jugado por las cotizaciones socia-

CUADRO 1.4. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN PAÍSES DE LA UE-15 (% HORIZONTAL)

	Aportaciones de las Administr. Públicas			Cotizaciones sociales									Otros ingresos		
				Total (B = D + E)			A cargo de los empleadores (D)			A cargo de los protegidos (E)					
	1995	2002 E	2003 E	1995	2002 E	2003 E	1995	2002 E	2003 E	1995	2002 E	2003 E	1995	2002 E	2003 E
EU-15	32,2	37,0	36,9	63,9	59,8	60,0	39,2	39,1	39,0	24,7	20,7	21,0	3,9	3,2	3,1
CAPV (1)	26,3	27,4		70,4	71,7		51,0	52,9		19,4	18,8		3,3	0,9	
Bélgica	26,1	26,1	25,7	71,0	71,2	72,0	48,9	49,1	50,1	22,1	22,1	21,9	2,9	2,7	2,3
Dinamarca	69,7	62,4	63,0	24,0	31,6	30,4	10,2	9,7	9,7	13,8	21,9	20,7	6,3	6,0	6,6
Alemania	28,4	33,9	34,6	69,1	64,4	63,8	40,4	37,0	36,3	28,7	27,4	27,5	2,5	1,7	1,6
Grecia	29,0	27,2	29,6	60,9	62,5	61,0	37,4	39,4	37,5	23,5	23,1	23,5	10,1	10,3	9,4
España	30,3	29,1	28,4	67,1	67,9	68,7	50,0	51,9	52,3	17,1	16,0	16,4	2,6	3,0	2,9
Francia	21,5	29,8	29,7	74,9	66,6	67,0	47,4	45,9	46,1	27,5	20,7	20,9	3,6	3,6	3,3
Irlanda	62,8	61,7	61,7	36,3	36,7	36,7	22,3	23,2	22,8	14,0	13,5	13,9	0,9	1,6	1,6
Italia	30,0	41,3	39,8	67,6	57,0	58,6	50,3	42,2	43,7	17,3	14,8	14,9	2,4	1,7	1,6
Luxemburgo	47,0	43,3	44,5	47,8	52,4	51,5	25,9	27,5	27,3	21,9	24,9	24,2	5,2	4,3	4,0
Holanda	17,1	18,4	19,4	63,8	67,5	67,5	21,0	33,8	32,8	42,8	33,7	34,7	19,1	14,1	13,1
Austria	34,8	34,3	34,5	64,4	64,0	63,8	38,4	37,8	37,6	26,0	26,2	26,2	0,8	1,7	1,7
Portugal	31,9	38,9	40,0	53,6	52,9	50,3	35,9	35,8	33,4	17,7	17,1	16,9	14,5	8,2	9,7
Finlandia	45,8	43,3	44,3	47,4	50,4	49,9	33,7	39,4	39,0	13,7	11,0	10,9	6,8	6,3	5,8
Suecia	49,5	46,7	48,8	42,6	51,3	49,4	37,3	42,1	40,6	5,3	9,2	8,8	7,9	2,0	1,8
Reino Unido	50,5	51,0	49,5	48,7	47,6	48,9	25,4	32,6	32,7	23,3	15,0	16,2	0,8	1,4	1,6

Fuente: European social statistics. Social protection Expenditure and receipts. Eurostat, 2006 y Eustat. Cuentas de la protección social. E: estimaciones.

(1) Los datos son de 1995 y de 2002.

les de los empleadores, en segundo lugar, las aportaciones públicas y, en tercer lugar, las cotizaciones aportadas por las personas protegidas.

Este carácter contributivo de la financiación en la CAPV se debe principalmente a la importancia de los

sistemas de la Seguridad Social, INEM y Regímenes de Funcionarios Públicos, cuyos ingresos proceden mayoritariamente de cotizaciones sociales. De este modo, las aportaciones públicas se destinan a cubrir las necesidades financieras donde los recursos aportados por los contribuyentes no son suficientes.

CUADRO 1.5. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS SEGÚN PROCEDENCIA EN LA CAPV, ESTADO Y UE-15, 1999-2002 (MILLONES DE EUROS)

	CAPV ⁽¹⁾				Estado ⁽²⁾				UE-15			
	1999		2002 E		1999		2002 P		1999		2002 P	
	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%
Cotizaciones sociales	5.310	72,5	6.701	71,7	82.416	68,0	108.456	68,0	1.403.782	60,7	1.587.287	59,8
A cargo de los empleadores	3.852	52,6	4.944	52,9	62.109	51,2	82.687	51,8	879.235	38,0	1.038.268	39,1
A cargo de los protegidos	1.360	18,6	1.636	17,5	20.307	16,8	25.589	16,0	524.547	22,7	549.019	20,7
Personas reasignadas	98	1,3	121	1,3								
Aportaciones admin. públicas	1.864	25,5	2.565	27,4	34.055	28,1	46.399	29,1	823.206	35,6	983.554	37,0
Otros ingresos	148	2,0	81	0,9	4.728	3,9	4.756	3,0	84.677	3,7	84.201	3,2
TOTAL INGRESOS	7.321	100,0	9.347	100,0	121.199	100,0	159.611	100,0	2.311.664	100,0	2.655.042	100,0

Fuente: European social statistics. Social protection Expenditure and receipts. Eurostat, 2006 y Eustat. Cuentas de la protección social. E: estimaciones.

2. Marco Jurídico de las funciones SEEPROS que mayor conexión tienen con la pobreza: Desempleo y Exclusión Social

2.1. Marco Jurídico en relación con la Protección al Desempleo¹⁰⁶

Las primeras actuaciones en la materia son de carácter estatal. Entre las mismas cabe citar:

- El Decreto de 21 de abril de 1966, que desarrolla la Ley de las Bases de la Seguridad Social de 1963, y prevé la prestación de desempleo dentro de las prestaciones del sistema, exigiendo cotización previa. Con posterioridad tienen lugar, a partir del Reglamento de Prestaciones del 23 de diciembre de 1966 y de la Orden del 5 de mayo de 1967, nuevos desarrollos reglamentarios.
- La creación, en 1978 y por Real Decreto Ley, del Instituto Nacional de Empleo (INEM)¹⁰⁷ que asume la gestión de las áreas más importantes de la política de empleo (prestaciones por desempleo, formación ocupacional, fomento del empleo y orientación profesional)¹⁰⁸.
- La aprobación de la ley Básica del Empleo de 1980.

La aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco no altera sustancialmente la situación existente en materia de protección al desempleo. Así,

- en políticas activas de empleo¹⁰⁹, si bien la titularidad de la competencia es de la CAPV, en virtud del Estatuto, su ejecución la realiza la Administración Central del Estado, dado que aun no ha sido transferida. No obstante, en la actualidad, la CAPV ejerce un papel en políticas activas de empleo a través de una vía indirecta al considerar éstas como necesarias para “el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos

marcados por la política económica nacional —art. 148. 13.ª de la Constitución—.

- en materia de políticas pasivas de empleo (prestaciones por desempleo) la gestión es asumida por el Estado.

Ello ha venido propiciando un intenso debate entre:

- las posiciones proclives a la asunción de las competencias en políticas activas de empleo, tal y como ha sucedido en el resto de CC.AA. (excepto en Ceuta y Melilla) con independencia de lo que, por el momento, suceda con las pasivas, y
- las posiciones contrarias a asumir las competencias en políticas activas mientras no se transfieran las pasivas.

En consecuencia, a día de hoy, el marco jurídico en materia protección al desempleo en la CAPV viene determinado, en materia de políticas pasivas de empleo, por la normativa estatal; y en materia de políticas activas, por la normativa estatal y las acciones desarrolladas por las Administraciones Públicas Vascas.

En este último caso, esto es, las políticas activas de empleo,

- en el ámbito estatal, son destacables:
 - el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, Plan FIP 1985, que marca el comienzo de políticas activas (programas formativos).
 - la reforma laboral de 1994 que conlleva un cambio importante con la desaparición del carácter

¹⁰⁶ Según SEEPROS, incluye las prestaciones económicas de sustitución de renta durante el periodo de paro y las políticas activas de empleo.

¹⁰⁷ Conocido actualmente como Servicio de Público de Empleo Estatal.

¹⁰⁸ Gallego, R., Gomá, R. y Subirats, J. Ob. Cit. pág. 71.

¹⁰⁹ Formación ocupacional, fomento del empleo y orientación profesional

público de la intermediación, y que a su vez permite la entrada en este ámbito de nuevos agentes sociales que empiezan a colaborar con el INEM, dado que la gestión de las políticas activas es un ámbito susceptible de ser traspasado.

- el Real Decreto 735/1995 que legaliza las agencias de colocación sin fines lucrativos y conduce a la creación de los Servicios Integrados para el Empleo.
- los distintos decretos firmados desde 1996 y que se caracterizan por ser acciones para: favorecer el auto empleo y las nuevas empresas; mejorar la formación coordinando la reglada, la ocupacional y la continua; potenciar sistemas de asesoramiento, orientación e intermediación laboral, públicos y eficaces; y mejorar la igualdad de oportunidades, especialmente mujeres y personas con discapacidad.
- en el ámbito de la CAPV, Gobierno Vasco, Diputaciones y Corporaciones locales han desarrollado iniciativas y hasta estructuras en materia de empleo; siendo destacables:
 - la Ley 3/1993, de 20 de mayo, de medidas presupuestarias y financieras extraordinarias para reactivar la económica y empleo en la CAPV.
 - la creación, a principios de los años 90, de EGAILAN¹¹⁰, la Sociedad Pública de Promoción de la Formación y el Empleo del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, que incluye un servicio de colocación, LANGAI, que funciona como un centro colaborador más del INEM.
 - la reciente creación del Servicio Vasco de Empleo, LANBIDE (antes Servicio Vasco de Colocación-LANGAI), para la orientación, el acompañamiento y la formación ocupacional. LANBIDE depende orgánicamente de EGAILAN.

La creación de Langai y Lanbide ha contribuido a hacer aun más intrincado el número de agentes actuantes en materia de empleo. A este respecto queremos dejar constancia de que, tal y como se

menciona en el Dictamen 6/03 sobre el Borrador del Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006, “el CES Vasco tiene la convicción de que, independientemente de los distintos planteamientos competenciales que se han realizado sobre la materia, existe la necesidad de un único Servicio Público de Empleo, integral, gratuito, que cuente con la participación de los agentes sociales en la CAPV y que mantenga la responsabilidad sobre la gestión de las políticas de empleo que se desarrollen en nuestra comunidad. Y desde esa convicción debemos exigir a ambas administraciones de forma inmediata la transferencia de las políticas de empleo para evitar ineficacias, confusiones y solapamientos”

2.2. Marco jurídico en relación con la Exclusión Social: Pobreza y Asistencia Social

La lucha contra la exclusión social, según SEEPROS, comprende situaciones de lucha contra la pobreza, pero también situaciones referidas a la salud, la educación y el empleo, dirigidas a población en riesgo de exclusión, que no estén comprendidas en el resto de funciones. En particular, incluye: rentas mínimas de inserción (en la CAPV: Renta Básica y Ayudas de Emergencia Social), acciones de los servicios sociales dirigidas a inmigrantes, refugiados, usuarios de drogas, personas con alcoholismo, etc., y otro tipo de acciones dirigidas a población en riesgo de exclusión, no comprendidas en el resto de funciones.

Desde el punto de vista legal el concepto en sí no aparece hasta principios de los años 90 con “El plan integral de lucha contra la pobreza” y jurídicamente, hasta la aprobación de la Ley 12/1998 contra la exclusión social.

No obstante, la CAPV (como el resto del CC.AA), al amparo del artículo 148.20 de la Constitución Española, fue desarrollando acciones en materia de lucha contra la exclusión, desde el momento en que asume las competencias en materia de **“asistencia social”**, entendida ésta como la **asistencia social**

¹¹⁰ Además de servicios de intermediación, realiza servicios de Información, Orientación Profesional y Promoción de Empleo

prestada en régimen público no contributivo y referida a la rama de Servicios Sociales. Concretamente, servicios sociales¹¹¹ (es decir, servicios y prestaciones asistenciales o no contributivas) administrados por el Sistema Vasco y orientados a aliviar las situaciones de pobreza y exclusión social que, justamente, en SEEPROS se reparten entre las funciones invalidez, vejez, supervivencia y familia/niños¹¹².

Antes de presentar el desarrollo normativo, queremos señalar que si bien este Consejo ha optado por no abordar, en este estudio, el campo relativo a las pensiones contributivas, no podemos obviar el hecho de que según el artículo 149, punto 17 de la Constitución, el Estado español se reserva la competencia básica y régimen económico de la Seguridad Social (sin perjuicio de su ejecución por las CC.AA.); y de que en relación al citado régimen económico de la Seguridad Social, se mantiene una reclamación importante sobre competencias que solicita el Gobierno Vasco al Gobierno del Estado sin respuesta positiva por el momento.

El desarrollo normativo en la CAPV, puede esquematizarse, por la diferente orientación dada en la materia que nos ocupa, en cuatro etapas y una serie de hitos. (Documento anexo. Capítulo IV. Cuadro IV.1).

1.ª Etapa. 1978-81. El Estatuto de Autonomía

- 1979 Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre.

2.ª Etapa. 1982- 88. 1.ª Ley de Servicios Sociales de la CAPV

- 1982 1.ª Ley de Servicios Sociales. Ley 6/1982 de 20 de mayo sobre los Servicios Sociales

3.ª Etapa. 1989-95. El Plan Integral de lucha contra la pobreza

- 1989 Plan Integral de lucha contra la pobreza. Ingreso Mínimo Familiar
- 1989 AES. Decreto 64/1989 por el que se regulan las Ayudas Económicas a Situaciones de Emergencia Social
- 1990 Ley sobre el Ingreso Mínimo de Inserción. Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción

4.ª Etapa. 1996 en adelante. 2.ª Ley de Servicios Sociales de la CAPV

- 1996 2.ª Ley de Servicios Sociales. Ley 5/1996, de 18 de octubre de Servicios Sociales
- 1998 Ley contra la Exclusión Social. Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social
- 2000 Ley sobre la Carta de Derechos Sociales. Ley 10/2000, de 27 de diciembre de Carta de Derechos Sociales
- 2001 Decreto de determinación de funciones en materia de servicios sociales. Decreto 155/2001 de 30 de julio

1ª Etapa. 1978- 81. El Estatuto de Autonomía

Según el artículo 148.20 de la Constitución, las Comunidades Autónomas, pueden asumir competencias en "asistencia social". Siguiendo tales indicaciones, todas las autonomías han ido asumiendo competencias en materia de "**asistencia so-**

¹¹¹ Como veremos a continuación la primera Ley de Servicios Sociales de la CAPV modifica el término ambiguo de "asistencia social" que figura en el Estatuto de Autonomía por el de "servicios sociales"

¹¹² Invalidez: prestaciones, en servicios o dinero, para atender las personas con discapacidades. Es decir, las conocidas como pensiones por discapacidad. Los servicios incluyen la rehabilitación y otros tipos de bienes y servicios distintos de la atención sanitaria, tales como las residencias para personas con discapacidad, o servicios de ayuda a domicilio para personas dependientes menores de 64 años (o menores de la edad de jubilación de cada país).

Vejez: pensiones de jubilación contributivas y no contributivas, residencias de ancianos u otros centros de atención especializados para la tercera edad, los servicios de ayuda a domicilio, el turismo social, etc.

Supervivencia: pensiones de viudedad y orfandad.

Familia/niños: prestaciones, en dinero o en servicios, destinadas a contribuir a aligerar la carga de los hogares en la crianza de los hijos. Las prestaciones en dinero consideradas son el mantenimiento del salario durante los períodos de licencia por maternidad, paternidad o licencias parentales; las asignaciones por nacimiento o adopción; y las asignaciones por hijo a cargo.

cial¹¹³, aunque no todas han incorporado en sus leyes este mismo **término** sino otros diversos, **con diferentes interpretaciones** del término constitucional **que suelen coincidir en que se refieren a la asistencia social prestada en régimen público no contributivo y referida a la rama de Servicios Sociales**.

En el caso particular del País Vasco, el artículo 10 del Estatuto indica que la CAPV tiene competencia exclusiva en materia de:

- *Asistencia social*¹¹⁴;
- *Fundaciones y Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco;*
- *Organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social, conforme a la legislación general en materia civil, penal y penitenciaria;*
- *Desarrollo comunitario. Condición femenina. Política infantil, juvenil y de la tercera edad.*

A lo largo de la década de los 80, la CAPV fue asumiendo, a través de diversos decretos, trasposos en relación con *la asistencia social, servicios sociales y fundaciones benéfico-asistenciales*. (La transferencia de funciones y servicios del INSERSO tiene lugar en enero de 1988).

De esta forma, el INSERSO (actualmente IMSERSO¹¹⁵), progresivamente, se ha ido vaciando de la

mayoría de sus servicios sociales, y a partir del año 2000, incluso, se financia con fondos fiscales no contributivos. Es decir, tiene la competencia, pero no la ejerce en su totalidad, habiéndola trasladado a las Comunidades Autónomas.

No obstante, el Estado, a través del IMSERSO, sigue gestionando también diversos programas y actuaciones sociales: programa de vacaciones para las personas mayores; termalismo, Centros de recuperación de Minusválidos Físicos —CAMFs—, Centro Estatal de Atención al Daño Cerebral —CEADAC—, Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas —CEAPAT—, etc.

2.ª etapa. 1982-88. 1.ª Ley de Servicios Sociales de la CAPV

La primera Ley de Servicios Sociales de la CAPV que modifica el término ambiguo de “asistencia social” que figura en el Estatuto de Autonomía por el de “servicios sociales”, y que junto con la Ley de Bases de Régimen Local y la Ley de Territorios históricos, marca la estructura y el posterior desarrollo de los servicios sociales en la CAPV; se desarrolla en un escenario caracterizado por el comienzo de la crisis económica, la reconversión industrial y una dificultad de concertación que se traduce en la presencia de conflictos sociales.

Se trata de una **Ley innovadora**¹¹⁶ que aunque no establece un compromiso de mínimos en la intensidad de la cobertura¹¹⁷ plantea un conjunto de prin-

¹¹³ El Estado tiene competencia exclusiva, según se establece en el artículo 149.2 de la Constitución, sobre: “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”, aspectos que no se incluyen en la rama de asistencia social o servicios sociales, aunque de hecho se atiendan desde esta rama determinadas necesidades derivadas de todo ello.

¹¹⁴ La 1.ª Ley de Servicios Sociales de la CAPV cambia el término asistencia social por el de servicios sociales. Sin embargo, el problema, de entrada, es conceptual, de ausencia de una definición suficientemente operativa de lo que debe entenderse por servicios sociales, aspecto que tampoco se clarifica en la 2ª Ley de Servicios Sociales como veremos más adelante.

¹¹⁵ El Instituto Nacional de Servicios Sociales se crea para gestionar los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social. El modelo fue modificado por el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas y en la actualidad la entidad sólo mantiene Direcciones Provinciales en las Ciudades de Ceuta y Melilla, y los centros de referencia de ámbito nacional. El Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, transformó el Instituto Nacional de Servicios Sociales en el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). Con posterioridad, el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales, le redenomina como Instituto de Mayores y Servicios Sociales, IMSERSO

¹¹⁶ La Ley de Servicios Sociales del País Vasco, lo es también para el conjunto del Estado e inspiró la mayoría de las normas en el resto de las Comunidades Autónomas.

¹¹⁷ Aspecto que sí establecerá la Ley Foral sobre Servicios Sociales de Navarra en 1983 definiendo un mínimo de un 6% de los presupuestos de Navarra para los servicios sociales.

cipios que suponen un cambio radical respecto a la etapa anterior. Estos son:

- **responsabilidad pública** en cuanto a la financiación.
- **universalista**, al dirigir los servicios sin discriminación a toda la población, concepción que supera el carácter benéfico asistencial de situaciones anteriores.
- **delimitación de competencias dentro de la CAPV: centralización en la planificación y descentralización en la gestión**¹¹⁸. De esta forma al gobierno le asigna las funciones de planificación, coordinación y control y a los entes territoriales y municipios y entidades privadas altruistas, la gestión directa de los servicios.

La descentralización de la gestión en cada Diputación junto con una realidad anterior heredada en cada territorio, hace que la prestación de servicios sea diferente en cada territorio histórico aspecto que, aún hoy, provoca diferencias notables que, en ocasiones, resultan inequidades palpables.

- **solidaridad, participación ciudadana, integración, planificación y prevención.**

En consecuencia, la Ley abre el camino a la creación de un Sistema Público Vasco de Servicios Sociales.

A nivel estatal es destacable en este periodo la LISMI, Ley 13/1982 de Integración Social de los Minusválidos, que define un subsidio de garantía de ingresos mínimos a personas con minusvalías y escasos ingresos entre otras medidas no menos importantes, como es la de plantear un modelo de inserción laboral en el mercado laboral ordinario para personas con discapacidad.

3.ª etapa. 1989-95. El plan integral de lucha contra la pobreza.

Con la reconversión industrial los niveles de paro y pobreza crecen en la CAPV de forma que la situación de pobreza económica empieza a afectar a

capas de población hasta entonces desconocidas para los servicios sociales.

En este contexto nace el Plan Integral de lucha contra la Pobreza, mediante el Acuerdo Marco firmado por el Gobierno Vasco y los tres territorios históricos, que se va gestando a lo largo del año 1989 con el llamado entonces **ingreso mínimo familiar**.

En mayo de 1990 se aprueba la Ley sobre el **Ingreso Mínimo de Inserción-IMI** (actualmente conocido como **Renta Básica**), dirigido a la integración social de aquellas personas que carezcan de los recursos económicos necesarios para atender a las necesidades básicas de la vida¹¹⁹, lo que constituye el *primer nivel* del plan. Esta prestación se complementa con un *segundo nivel*, las **Ayudas de Emergencia Social-AES** (Decreto 64/1989), que son prestaciones económicas no periódicas destinadas a cubrir gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, paliar o evitar situaciones de marginación social. Queda pendiente la aplicación del *tercer nivel* del Plan, la **inserción**.

El Plan da lugar a un intenso **debate**, que perdura hasta la actualidad, alrededor de dos aspectos:

1. Universalidad de los servicios versus discriminación positiva o actuación selectivista.

A diferencia de la Ley anterior que acentuaba el carácter universal de los servicios sociales, este Plan propone una actuación selectivista que focalice las ayudas en la población con mayores necesidades, previa demostración de carencia de recursos.

Así se tienen por un lado, a quienes defienden la universalidad en el sentido de promover y posibilitar el desarrollo del bienestar social de toda la ciudadanía; y por otro, a quienes asumen que es necesario incorporar medidas de discriminación positiva hacia las poblaciones más desfavorecidas. En consecuencia, se proponen políticas a las que todos los ciudadanos y ciudadanas pueden acceder pero que de hecho son utilizadas por los

¹¹⁸ Ley 6/1982, Ob. Cit. pág. 3.

¹¹⁹ Ley 2/1990, de 3 de mayo, de ingreso mínimo de inserción, pág. 3

que las necesitan de forma prioritaria, con lo cual se aboca a un principio de universalidad complementado con el de prioridad para los más necesitados.

2. Prestación sujeta o no a contraprestación.

La contraprestación se rechaza por parte de quienes defienden la implantación de una **renta básica** como **derecho universal** y se fundamenta en "el derecho social a disfrutar de al menos una parte del capital, capacidad productiva y saber científico-técnico acumulados por las generaciones anteriores"¹²⁰ y se defiende por quienes consolidan el principio de contraprestación respecto al acceso a la Renta Básica"¹²¹.

El Plan vasco repercute en cadena en el resto de Comunidades Autónomas que, sucesivamente en los años siguientes, van implantando modelos de rentas mínimas, con peculiaridades diferenciadoras, siendo el modelo de la CAPV el que, a día de hoy, llega al mayor número de hogares y dedica la mayor cantidad presupuestaria per cápita.

4.ª etapa. 1996 en adelante. 2.ª Ley de servicios sociales de la CAPV

La necesidad de reforma del texto legal de 1982 viene marcada por la presencia de nuevos retos en la protección social. Por un lado, el incremento del paro debido a la crisis económica y el incremento de demandas por parte de las personas mayores que ven crecer su esperanza de vida. Por otro, la incorporación laboral de las mujeres que hacen necesarios servicios sociocomunitarios para atender las necesidades de cuidado.

Con la primera Ley de servicios sociales se intentaba "garantizar una serie de prestaciones"¹²² y se planteaba el criterio de universalidad que, más adelante, con el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza, se complementa introduciendo discriminación positiva.

Esta **segunda ley de servicios sociales** de la CAPV:

- Define la distribución de competencias de Gobierno Vasco, Diputaciones y municipios; así como la materia de la que cada nivel debe ocuparse.

Así, al Parlamento Vasco le corresponde la Función Legislativa en materia de Servicios Sociales; al Gobierno Vasco, el desarrollo normativo y la acción directa en programas, centros o servicios de interés general y; a las Diputaciones Forales y Ayuntamientos, les corresponde la ejecución de las normas de servicios sociales.

Estas competencias se concretaron de una manera más precisa aún a partir del Decreto 155/2001¹²³, determinando los servicios concretos a prestar por parte de cada uno de los niveles territoriales. (Documento Anexo. Capítulo IV. Cuadros IV.2 y IV.3).

- Estructura el sistema de servicios diferenciando servicios sociales de base y servicios sociales especializados, en un intento de delimitar las competencias de los servicios sociales.

El **servicio social de base** es la unidad básica del sistema de servicios sociales y se dirige, sin discriminación, a toda la población. Tiene como objetivo el desarrollo de la acción, coordinando y gestionando en sus áreas de influencia el acceso a las diversas instancias del sistema de servicios sociales. Las funciones son las siguientes:

- *Informar, valorar y orientar a los ciudadanos y ciudadanas en relación a sus derechos sociales y la forma de hacerlos efectivos.*
- *Organizar y prestar los servicios de atención domiciliaria.*
- *Procurar la integración social, prestando atención a la prevención de la marginación.*
- *Sensibilizar a la ciudadanía sobre las necesidades sociales y fomentar su participación.*

¹²⁰ Sanzo, Luis. "Van Parijs, Renta Básica y Carta Social. Línea de actuación para el impulso de la Política de Garantía de Ingresos en Euskadi", pág. 118. En *Inguruak* nº 29. Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política. Bilbao. 2000.

¹²¹ Sanzo, Luis. Ob. Cit., pág. 121.

¹²² Ley de 5/1996, de 18 de octubre, de servicios sociales, exposición de motivos, pág. 3.

¹²³ Decreto 155/2001, de 30 de julio, de determinación de funciones en materia de servicios sociales.

- Gestionar la tramitación de las prestaciones encomendadas.
- Suministrar información de acuerdo con las directrices que se establezcan y participar en las labores de planificación y racionalización.
- Cualquier otra función que se les atribuya y puedan desarrollar.

Los **servicios sociales especializados** constituyen el nivel de atención específica. Sus funciones son las siguientes:

- Gestionar y equipar los centros y servicios que proporcionan prestaciones a colectivos específicos.
- Proporcionar prestaciones técnicas, no sanitarias, a personas que se encuentran en graves dificultades físicas o psíquicas para acceder al uso normalizado de los sistemas ordinarios de protección social.
- Apoyar las medidas de reinserción orientadas a normalizar las condiciones de vida de aquellos colectivos con alto riesgo de marginalidad.

El problema radica en que:

- los servicios sociales de base de competencia municipal se definen, en la ley, de manera muy genérica, lo que repercute en una notable ambigüedad en cuanto a su objetivo y funciones, organización, relación con otros recursos comunitarios, etc.
- la diferenciación entre servicios sociales de base y especializados que establece la ley resulta muy rígida porque limita la integración de los servicios entre sí y la acomodación de responsabilidades.
- Incorpora la regulación de la autorización, homologación, concentración e inspección de los servicios sociales, el fomento de la participación de las entidades no lucrativas y voluntarias y propone la utilización de convenios con entidades privadas prestadoras de servicios, sustituyendo a las subvenciones de la etapa anterior.

- A diferencia de la Ley anterior, establece compromisos de mínimos en la cobertura de los servicios sociales, aunque no quedan claramente determinados, con lo cual continúa la imposibilidad de demandar eficazmente los derechos por parte de la ciudadanía.

Durante este periodo, en la CAPV, además de citada Ley, se aprueban:

- Ley 12/1998¹²⁴ contra la exclusión social que, siguiendo las tendencias de la UE, incorpora el derecho a la inserción, que puede ejercerse con independencia de la percepción o no de cualquier tipo de prestación económica de protección social y que marca la exigencia de que se elabore el **Plan Vasco de Inserción**, plan que tras un segundo borrador fue aprobado en el año 2003.

Esta Ley se propone regular los instrumentos de carácter social y las prestaciones económicas necesarias para prevenir el riesgo de exclusión personal, social y laboral, así como contribuir a la inserción de quienes carecen de los recursos para desarrollar una vida independiente. Para ello, **además de la prestación económica¹²⁵ (IMI-Renta Básica), incorpora una herramienta específica para conseguir la inserción que es el convenio de inserción** orientado a establecer un itinerario personalizado.

En lo que se refiere a prestaciones económicas mediante **renta básica, la cobertura en número de hogares pobres perceptores es muy amplia**, ya que cuando las prestaciones no contributivas o provenientes de la LISMI se sitúan por debajo de las prestaciones que se establecen en la renta básica para una persona sola, se tiene acceso a un complemento por renta básica complementiva, siempre que se cumpla el requisito de ser hogar independiente.

En consecuencia, la excepción a esta regla general la constituyen las personas adultas discapacitadas que recibiendo una pensión en el marco de la LISMI inferior a la renta básica, no tienen

¹²⁴ Ley 8/2000 y Ley 9/2000 que la modifican.

¹²⁵ Decreto 198/1999 por el que se regula el ingreso mínimo de inserción.

posibilidad de renta básica completiva porque viven con su familia y, por ende, no cumplen el requisito de ser hogar independiente.

Sin embargo, si se valora **desde el nivel de renta cubierto** se encuentran **valoraciones diferenciadas** entre quienes defienden una renta basada en derechos de ciudadanía, que tienden a considerarla escasa; y quienes consideran que la renta básica debe ser un estímulo para la búsqueda de empleo y que por lo tanto debe permanecer por debajo del salario mínimo interprofesional. En el Plan Vasco de Inserción¹²⁶ se recomienda el aumento progresivo de la misma.

- El **Decreto 199/1999** por el que se regulan las **ayudas de emergencia social**.
- El **Decreto 1/2000** por el que se regulan los **convenios de inserción**.
- La **Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales** donde se remarcan los derechos de ciudadanía, proponiendo que se posibilite a todos los ciudadanos y ciudadanas el acceso al mercado de trabajo y que se les garantice una renta básica, para que puedan ejercerlos.
- El **Decreto 182/2000 por el que se articula el Programa Auzolan**, para la inserción laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión.
- El **Decreto 155/2001**, de determinación de funciones en materia de servicios sociales (**que desarrolla la Ley 5/1996 de servicios sociales**).

De esta forma, el conjunto de instrumentos existentes para luchar contra la pobreza y la exclusión social en la CAPV queda delimitado por los siguientes:

- La renta básica, que sustituye al IMI, establecida en la ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales, cuyos beneficiarios son las personas mayores de 23 años¹²⁷ empadronadas en la CAPV con al menos un año de antigüedad que carecen de recursos económicos suficientes para poder hacer frente a las necesidades básicas. Se establece como requisito necesario la certificación del estado de necesidad expedida, según el criterio de la renta básica, por parte de los servicios sociales de base.

Desde el momento de la aprobación de la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales, el porcentaje sobre el SMI que representa la Renta Básica ha ido elevándose año a año, con el objetivo, expresado por el propio Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, de acercar gradualmente ambos importes. De hecho, en 2004, fecha de referencia para la elaboración de este Informe, la tasa que supuso la Renta Básica sobre el SMI fue del 81% en el primer semestre y 76% en el segundo (para unidades de convivencia de un solo perceptor o perceptora), una vez que el Gobierno Central elevó la cuantía del SMI el 1 de julio de ese año.

Por otro lado, las personas perceptoras de la Renta Básica reciben complementos de las Diputaciones Forales, en diferente cuantía y con diferentes requisitos dependiendo de los Territorios Históricos. Hasta 2004, inclusive, la llamada Prestación Asistencial de Garantía Mínima (PAGAMI) en Bizkaia se da a todos los perceptores como complemento hasta la cuantía del salario mínimo interprofesional¹²⁸, incremen-

¹²⁶ Viceconsejería de Inserción. "Plan Vasco de Inserción" 2003-2005. Ob. Cit. págs. 46-47

¹²⁷ El requisito de ser mayor de 25 años de edad inicialmente establecido se reduce, con la aprobación de la Ley 4/2003, de 25 de junio, a los 23 años, más acorde con las aspiraciones de la juventud, y en general, de nuestra sociedad.

¹²⁸

CÁLCULO DEL PESO DE LA RENTA BÁSICA DEL GOBIERNO VASCO SOBRE EL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL QUE FIJA EL GOBIERNO CENTRAL

	Renta Básica 1 perceptor (12 pagas, €)	SMI (14 pagas, €)	% RB / SMI
2004 - I	435,17	460,50	81
2004 - II	435,17	490,80	76
Media 2004	435,17	475,65	78,5
2005	505,73	513,00	84,5
2006	549,01	540,90	87

Nota: En 2004, el Gobierno Central aumentó el importe del SMI a partir del 1 de julio.

Fuente: Elaboración a partir de Gobierno Vasco y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

tándose según una escala que tiene en cuenta el número de personas de la unidad de convivencia; en Gipuzkoa también se abona en cuantías similares, pero es requisito tener más de 60 años; en Alava, las cantidades se fijan a tanto alzado en el año 2001, permaneciendo inalteradas hasta la fecha del informe.¹²⁹

- Las Ayudas de Emergencia Social dirigidas a hacer frente a necesidades específicas de carácter básico, principalmente relacionadas con la vivienda, sobrevenidas de forma ocasional para personas con recursos insuficientes para hacer frente a gastos, y supeditada a la existencia de presupuestos en cada unidad de base.

Las condiciones para ser acreedor o acreedora a la AES son: tener más de 18 años, no contar con ingresos superiores a 1,5 veces la RB (esta cantidad se aumenta en los casos de tener ingresos de trabajo) y empadronamiento en la CAPV con una antigüedad de 6 meses. Las AES no son un derecho subjetivo, lo que implica que son recortadas cuando el presupuesto no llega, aspecto que en los últimos años se está convirtiendo en un problema grave ya que dada la carestía de la vivienda estas ayudas se destinan en sus tres cuartas

partes a cubrir gastos de alquileres, no llegando ni a la mitad de la demanda real y dejando desatendidos los otros tipos de gastos previstos en la Ley.

- Los Programas de Inserción, incluidos dentro del Plan vasco de Inserción. Incorporan programas de inserción socioformativolaborales a través de la planificación de itinerarios personalizados de inserción, que inciden, además de en los aspectos relativos a servicios sociales, sanidad o vivienda, en los de educación, formación y empleo. En estos programas se contempla la creación de empresas de inserción, que serán espacios protegidos en el ámbito del trabajo. Este instrumento se desarrolla a través del Programa Auzolan.

El Programa Auzolan se dirige a titulares del derecho a la Renta Básica, miembros de la unidad económica de convivencia independiente del titular del derecho a la RB o cualquier persona en situación de riesgo de exclusión con la que se haya suscrito un Convenio de Inserción, para su inserción sociolaboral. Se realiza mediante la concatenación de una formación inicial, un contrato de trabajo en actividad de utilidad social, la formación de apoyo y la formación ocupacional.

¹²⁹ A partir del año 2006, en Bizkaia y Gipuzkoa, por efecto del aumento de la cuantía de la Renta Básica, que supera ligeramente el 100% del salario mínimo sin pagas extras, el complemento desaparece para los perceptores individuales y se mantiene en el resto de los casos. En Alava, el PAGAMI se declara incompatible con la Básica

3. Principales actores implicados

Si se comparan los actores implicados en distintos países se observa que existen conceptos y modalidades diferentes. No obstante, es posible distinguir tres grandes grupos de actores:

- La **red primaria de solidaridad**—familia, amistades, etc.—.
- La **Administración Pública**.
- **El sector privado** lucrativo y no lucrativo.

3.1. Principales actores en el Área de la Pobreza y la Asistencia Social (Servicios Sociales)

Siguiendo la tipología anterior se tienen:

- La **red primaria de solidaridad**—familia, amigos, etc.—. Es uno de los principales prestadores de servicios sociales, sobre todo en el cuidado y atención de los colectivos que necesitan asistencia personal: menores, personas con discapacidad, con enfermedad crónica, mayores dependientes, etc.

La **familia**, y más concretamente, en nuestro entorno y en el conjunto de los países latinos, las mujeres son quienes han contribuido con su esfuerzo personal a dar respuesta a las nuevas necesidades que han ido surgiendo en nuestro Estado de Bienestar.

No obstante, en la actualidad se pone en cuestión el papel de las mujeres dentro de la familia, lo que plantea la necesidad de reorganizar la tarea de cuidar, considerándola como responsabilidad de mujeres y hombres. Por otra parte, las nuevas necesidades de cuidado derivadas del alargamiento de la esperanza de vida demandan servicios exteriores a la familia.

- La **Administración Pública**. Tiene como obligación garantizar la protección social a toda la ciudadanía mediante el mandato que le plantea el marco legal. Parece reconocerse, de manera gene-

ralizada, que la Administración tiene la obligación de financiar los servicios sociales, admitiéndose también, aunque de forma menos generalizada, la participación de las personas usuarias en los costes de los servicios según su renta.

- **El sector privado**. En los últimos años se ha dado un proceso de adjudicación de la provisión de servicios sociales a entidades privadas, lucrativas y no lucrativas, tendiendo a reservarse las administraciones públicas las tareas de regulación de la prestación los de servicios, su control y financiación.

—El **sector privado no lucrativo** acoge un conjunto de entidades denominadas de distinta forma: organizaciones no gubernamentales, de iniciativa social, organizaciones voluntarias o tercer sector, que ejercen una acción no institucional complementaria a la del Estado. Su expresión orgánica es muy diversa tal y como se desprende de la lectura del cuadro 2.1.

Sus actividades y funciones positivas se han ampliado y diversificado en los últimos años, destacándose principalmente las siguientes:

- Capacidad de dar respuesta a necesidades que no llegan a ser atendidas por el sector público ni por el sector lucrativo.
- Proporcionar a sus componentes, a través de la participación, una identidad y una función social más o menos reconocida.
- Realizar actividades preventivas, motivadoras, formativas, informativas, de seguimiento, de mediación y negociación, de interlocución y partenariatio, etc.
- Ofrecer la posibilidad de que las propias personas afectadas presionen y denuncien su situación y participen en la política social.

En el desarrollo de su actividad, también se pueden anotar una serie de contradicciones, ambigüedades y dificultades como son:

- Creciente dependencia financiera e institucional de la Administración Pública.
- Dificultades para articular los intereses particulares con el interés general.
- Escasa representación.
- Precarias condiciones de trabajo.
- Escasa representación de las propias personas afectadas.
- Posible abandono de la lógica de la donación y la reciprocidad por la búsqueda de beneficios.
- Posibles manipulaciones políticas.

Una **modalidad** de entidad social ligada a la acción de las asociaciones sin ánimo de lucro es **la empresa de inserción**. Según el Decreto regulador, las primeras datan de 2001, pero realmente existen empresas desde principios de los años 90. Se trata de asociaciones que buscan adaptar la fórmula empresarial buscando resultados económicos positivos pero sin ánimo de lucro, y su principal objetivo, además de motivaciones ecológicas, culturales e ideológicas, es la lucha contra la exclusión sociolaboral.

Estas empresas no son una realidad homogénea, pudiéndolas clasificar en base a "la temporalidad de la estancia de las personas en inserción y al tramo en el que se instalan dentro de los itinerarios de inserción"¹³⁰. Se puede hablar de: empresas finalistas, para emplear indefinidamente a personas con especiales dificultades; empresas de transición que cuentan con puestos ofertados permanentemente pero las personas los ocupan temporalmente; empresas de trabajo para la inserción que contratan a personas en procesos de inserción sociolaboral para ponerlas a disposición de otras empresas; y, finalmente, empresas tuteladas cuyo objetivo es insertar a determinados colectivos y en un tiempo breve, pasar a funcionar como empresas normalizadas.

Actualmente constituye un elemento de debate el papel de la empresa tutelada como instrumento para actuar de "pasarela" al mercado ordinario, y no existen datos que acrediten en un sentido o en otro tal papel. Desde esta perspectiva, se encuentra con el reto de orientarse hacia el empleo ordinario; intermediando con las empresas ordinarias; estableciendo itinerarios personales de inserción; facilitando los apoyos necesarios en el puesto de trabajo, etc.; llevando a cabo lo que en el ámbito de las personas con discapacidad se denomina empleo con apoyo. En cualquier caso, se trata de evitar el efecto "campana de cristal", que inhibe las posibilidades de integración en el mercado laboral ordinario de una parte importante de estas personas.

- En relación con el **sector lucrativo** se tienen
 - por un lado, *entidades prestadoras de servicios con ánimo de lucro*.

Respecto a las mismas, ha surgido un intenso debate entre

- quienes plantean reticencias respecto del papel de la iniciativa privada lucrativa ya que tienen dudas sobre su calidad o la posibilidad de acceso por parte de las personas que no son demanda solvente, y
- quienes consideran que el que el mercado de los servicios sociales se encuentre en manos del sector lucrativo aporta ventajas en el sentido de proporcionar capacidad de elección a las personas usuarias, reforzando así su posición como cliente y no tanto como paciente o usuario. Además, este grupo estima que aportar un cierto grado de competencia interna entre los servicios puede promover una mayor eficiencia en el conjunto del sector.

- por otro, *entidades con ánimo de lucro en su actividad principal pero que desarrollan actividades de interés social no lucrativo den-*

¹³⁰ López-Aranguren Marcos, Luis M^º. "Empleo como proceso de autonomía. Nuevas fórmulas", en "De la exclusión al empleo, nuevos espacios de participación ciudadana", pág. 107. RAIS. Red de Apoyo a la Inserción Sociolaboral. Comunidad de Madrid 2002.

tro de sus programas de responsabilidad social corporativa.

En otras palabras, actuaciones empresariales y financieras destinadas a lograr una aproxi-

CUADRO 3.1. INSTITUCIONES IMPLICADAS EN RELACIÓN CON LA POBREZA Y LA ASISTENCIA SOCIAL (SERVICIOS SOCIALES) EN LA CAPV DEPENDIENDO DE LA TITULARIDAD

RED PRIMARIA DE SOLIDARIDAD		Familia, Amigos ...			
ADMÓN. PÚBLICA		Direcciones Generales			
		Administración estatal			
		Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: IMSERSO, INSS			
		Administración autonómica			
		Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Viceconsejería de Asuntos Sociales			
		Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Viceconsejería de Inserción Social y de Familia			
		Administraciones territoriales			
		Diputación Foral de Álava. Dpto. de Asuntos Sociales			
		Diputación Foral de Bizkaia. Dpto. de Acción Social			
		Diputación Foral de Gipuzkoa. Dpto. para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción Social			
		Administraciones locales		Ayuntamientos y mancomunidades	
Empresas públicas		Creadas bajo el amparo de las administraciones			
SECTOR PRIVADO	NO LUCRATIVO	Asociaciones			
		De hecho	Agrupaciones que no han formalizado su constitución según lo establecido por normas públicas		
		De régimen general	Acogidas al régimen jurídico general de asociaciones		
		De régimen especial	Mutualidades voluntarias		
		Entes asociativos de derecho canónico	Asociación de fieles, institutos religiosos, sdades. de vida apostólica, instit. seculares		
		Corporaciones		ONCE	
		Otras insituciones		Organizaciones empresariales y confederaciones sindicales	Eusko Langileen Alkartasuna Solidaridad de Trabajadores Vascos. ELA/STV Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Euskadi. CC.OO Langile Abertzaleen Batzordea. LAB Unión General de Trabajadores de Euskadi. UGT Confederación Empresarial Vasca. CONFEBASK, ADEGI, CEBEK, y SEA Confederación Española de Organizaciones Empresariales. CEOE
		Organizaciones de Economía Social		Confederación de Cooperativas de Euskadi. CCE. Agrupación de Sociedades Laborales de Euskadi. ASLE Confederación Empresarial Española de la Economía Social. CEPES	
		Instituciones Auxiliares de las AA.PP		Cruz Roja	
		Institut. Eclesiásticas		Cáritas	
	LUCRATIVO	Entidades prestadoras de servicios con ánimo de lucro		Empresas	
		Entidades con ánimo de lucro en su actividad principal pero que desarrollan actividades de interés social no lucrativo dentro de sus programas de RSC		Fundaciones	Entidades dotadas de recursos provenientes de rentas patrimoniales o de compromisos de financiación y de gestión que sirven a fines de interés público Obras Sociales de las Cajas de Ahorro: -Bilbao Bizkaia Kutxa. BBK -Kutxa de Gipuzkoa y San Sebastián. KUTXA -Caja de Vitoria y Álava. CAJA VITAL KUTXA
				Otra acción social empresarial o financiera	
				Mutuas. Entidades de previsión social	

Fuente: Elaboración propia.

mación de mayor confianza con sus clientes, mostrando una determinada capacidad de interesarse por lograr beneficios para la sociedad y no sólo beneficios empresariales de carácter económico.

3.2. Principales actores en el Área de la Protección al Desempleo

La elaboración de la política de empleo y su financiación se ejercen primariamente por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales cuya gestión tiene encomendada al Instituto Nacional de

Empleo, INEM, ahora Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE). No obstante, en la CAPV existen otras entidades que realizan también acciones con esta finalidad (ver cuadros 2.2 y 2.3).

Entre las anteriores cabe citar: el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, Municipios y Agencias Comarcales de Desarrollo. El Gobierno Vasco, básicamente a través del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, gestiona determinados programas de Empleo y Formación; y a través de Langai, dependiente de Egailan S.A; realiza determinadas actuaciones de orientación e intermediación.

CUADRO 3.2. POLÍTICAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN EN LA CAPV

		M.º de trabajo-SPE	Gobierno Vasco
PAES	Intermediación, registro e información	Oficinas de empleo	LANGAI, LANBIDE
	Orientación	OPEA - SIPE	S.V. Orientación
	Formación Ocupacional	INEM, Centros colaboradores	Centros colaboradores
	Programas de empleo-formación, experienciales, inserción	Escuelas taller, taller empleo, casas de oficio, programa inem-corporaciones locales	Decretos (nuevos promotores, formación en alternancia, junior-empresa,...)
	Subvenciones a la contratación	Bonificaciones S.S., minusvál., autónomos,...	Decretos programas de empleo

CUADRO 3.3. INSTITUCIONES IMPLICADAS EN LA PROTECCIÓN AL DESEMPLEO EN LA CAPV DEPENDIENDO DE LA TITULARIDAD

RED PRIMARIA DE SOLIDARIDAD		Familia, Amigos ...		
ADMÓN. PÚBLICA		Direcciones Generales		
		Administración estatal	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales INEM, actualmente SPEE	
		Administración autonómica	Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social	
		Administraciones territoriales	Diputación Foral de Álava . Diversos Departamentos	
			Diputación Foral de Bizkaia. Diversos Departamentos	
			Diputación Foral de Gipuzkoa. Dpto. para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción Social	
		Administraciones locales	Ayuntamientos y mancomunidades	
		Empresas públicas	Creadas bajo el amparo de las administraciones (Egailan, ...)	
SECTOR PRIVADO	NO LUCRATIVO	Asociaciones	De hecho	Agrupaciones que no han formalizado su constitución según lo establecido por normas públicas
			De régimen general	Acogidas al régimen jurídico general de asociaciones
			De régimen especial	Mutualidades voluntarias
		Otras instituciones	Organizaciones empresariales y confederaciones sindicales	Eusko Langileen Alkartasuna Solidaridad de Trabajadores Vascos. ELA/STV
				Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Euskadi. CC.OO
				Langile Abertzaleen Batzordea. LAB
		Unión General de Trabajadores de Euskadi. UGT		
		Confederación Empresarial Vasca. CONFEBASK, ADEGI, CEBEK, y SEA		

CUADRO 3.3. INSTITUCIONES IMPLICADAS EN LA PROTECCIÓN AL DESEMPLEO EN LA CAPV DEPENDIENDO DE LA TITULARIDAD (CONTINUACIÓN)

SECTOR PRIVADO	NO LUCRATIVO	Otras insituciones		
			Organizaciones de Economía Social	Confederación de Cooperativas de Euskadi. CCE.
				Agrupación de Sociedades Laborales de Euskadi. ASLE
				Confederación Empresarial Española de la Economía Social. CEPES
	LUCRATIVO	Entidades cuya actividad principal es la protección al desempleo	Empresas	
		Entidades con ánimo de lucro en su actividad principal pero que desarrollan su actividad de protección al desempleo dentro de sus programas de RSC	Fundaciones	Entidades dotadas de recursos provenientes de rentas patrimoniales o de compromisos de financiación y de gestión que sirven a fines de interés público
				Obras Sociales de las Cajas de Ahorro: -Bilbao Bizkaia Kutxa. BBK -Kutxa de Gipuzkoa y San Sebastián. KUTXA -Caja de Vitoria y Álava. CAJA VITAL KUTXA
			Otra acción social empresarial o financiera	
		Mutuas. Entidades de previsión social		

Fuente: Elaboración propia.

4. Instantánea de Indicadores

Tras revisar los 18 indicadores de pobreza y exclusión, establecidos en Laeken en 2001; y comprobar que la mayoría no se encuentran disponibles para la CAPV; se ha procedido a definir una metodología alternativa que es fruto de la combinación de dos herramientas metodológicas.

En primer lugar, teniendo en cuenta el objetivo de este estudio se ha procedido a la búsqueda de indicadores (tanto de tipo cuantitativo como cualitativo) para los cuales existiesen datos comparables en la CAPV, el Estado español y la UE-15.

Una vez delimitados tales indicadores, se ha llevado a cabo el análisis comparativo de los valores en la CAPV, el Estado y la UE-15 (media). Los resultados se obtienen por comparación de un mismo dato en los tres niveles territoriales: CAPV, Estado y UE; o de un dato en el mismo nivel territorial en dos periodos distintos, lo que permite extraer conclusiones en el sentido de avance o retroceso.

Las fuentes de información utilizadas son muy diversas: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Estatat, INE, Eurostat y Planes del Gobierno Vasco.

4.1. Principales indicadores en el Área de la Protección al Desempleo

- Si bien la tasa de actividad ha aumentado entre 2001 y 2004 en la CAPV (de 52,6% a 54,9%); en el año 2004, es inferior a la estatal (55,8%) y a la registrada en la UE-15 (56,7%).
- Por lo que respecta a la tasa de desempleo, ha mejorado considerablemente. Así, si en 2001 alcanzaba el 9,8% (2,4 puntos porcentuales por encima de la media de la UE-15), en el año 2004 es del 7,8% cuando en la UE-15 llega al 8% y en el Estado al 10,8%: No obstante, la tasa de desempleo juvenil es superior a la europea (20,4% frente a 16,6%).
- Las tasas de desempleo de larga y muy larga duración han disminuido entre 2001 y 2004 en la CAPV y además son inferiores a las estatales y a las registradas como media en la UE-15. En 2004, son en el primer caso, el 2,9% y en el segundo, el 1,4%; mientras en la UE llegan, respectivamente, al 3,3% y al 1,9%.

INDICADORES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN ESTABLECIDOS EN LAEKEN

	Monetarios	No monetarios
Primarios	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de renta baja después de las transferencias, por género, edad, situaciones profesionales, tipo de hogar. - Umbral de renta baja para hogares de una persona y hogares de 2 adultos y dos niños - Distribución de la renta - Persistencia de renta baja, por género - Desfase relativo de la renta baja mediana, por género 	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de desempleo de larga duración, por género - Cohesión regional - Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros - Personas que han abandonado la enseñanza prematuramente y no siguen ningún tipo de educación o formación, por género - Esperanza de vida al nacer, por género
Secundarios	<ul style="list-style-type: none"> - Distribución en torno al umbral de renta baja - Tasa de renta baja en un momento determinado - Tasa de renta baja antes de las transferencias, por género - Coeficiente de Gini - Persistencia de renta baja (inferiores al 50% de la renta media nacional), por género 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de desempleo de larga duración, por género - Tasa de desempleo de muy larga duración, por género - Personas adultas con bajos niveles educativos, por género y grupos de edad

- La tasa de cobertura al desempleo sigue una tendencia creciente. En el 2004, según EUSTAT, es del 51,4% y se acerca al dato del Estado, 57%, según la Encuesta de Población Activa.
- La tasa de desempleo femenina en la CAPV sigue siendo superior a la masculina, aunque ha disminuido considerablemente entre 2002 y 2004 (de 14,2% a 9,5%). En el Estado se mantiene en ese periodo prácticamente igual, entorno al 15%. En la UE-15 ha aumentado, y en el año 2004, se sitúa en 9,3%. De esta forma, las tasas de desempleo masculina y femenina han tendido a igualarse en la CAPV en mucha mayor medida que en el Estado y en la UE.
- Respecto la tasa de desempleo juvenil, se observa que las diferencias según género tienden a disminuir pero siguen existiendo, no tanto en la UE-15 (17,2% en el caso de los hombres y 16% en el caso de las mujeres) pero sí en el caso del Estado (18,7% frente a 26,5%) y, en menor medida, en la CAPV (18,2% frente a 23,3%).
- Otro dato interesante es el porcentaje de hombres y mujeres acogidos a las ayudas de los programas

de conciliación de la vida familiar y laboral. En la CAPV, en el año 2002, alrededor del 95% eran mujeres. Entre 2002 y 2003, cayó ligeramente la participación masculina: del 5,31% al 4,94%, y en el 2004, la participación masculina ha vuelto a crecer situándose en el 5,12%. No obstante, tal y como muestran los datos, la conciliación de la vida familiar y laboral es asumida, en su práctica totalidad, por las mujeres.

4.2. Principales indicadores en el Área de la Pobreza y la Asistencia Social (Servicios Sociales)

Pobreza

- Aun cuando la cuantía de la prestación no contributiva de la Seguridad Social es fijada anualmente para el conjunto del Estado y ha crecido entre 2002 y 2004, la cuantía media es inferior en la CAPV que en el Estado (311,76€ frente a 320,47€).

El motivo de la inferior cuantía es que la prestación se reduce si el beneficiario tiene otros ingresos (alguna renta, cónyuge con ingresos...)

CUADRO 4.1. INDICADORES EN EL ÁREA DE LA PROTECCIÓN AL DESEMPLEO EN LA CAPV, EL ESTADO Y LA UE

Lucha contra el desempleo	CAPV		Estado		UE	
	2001	2004	2001	2004	2001	2004
Tasa de actividad	52,6%	54,9%	54,8%	55,8%	56,1%	56,7%
Tasa de desempleo	9,8%	7,8%	10,6%	10,8%	7,4%	8,0%
Tasa de desempleo juvenil	23,2%	20,4%	21,7%	22,1%	15,1%	16,6%
Tasa de desempleo de larga duración (12 y más meses) sobre la población activa	4,3%	2,9%	3,9%	3,5%	3,1%	3,3%
Tasa de desempleo de muy larga duración (24 meses o más) sobre la población activa	2,8%	1,4%	2,3%	1,9%	1,9%	1,9%
Tasa de cobertura al desempleo	34,7%	51,4%	57,7%	57,0%		
Lucha contra el desempleo. Desigualdades Hombre - Mujer						
Comparación entre las tasas de desempleo entre hombres y mujeres	6,8% (H) 14,2% (M)	6,5% (H) 9,5% (M)	7,5% (H) 15,6% (M)	7,9% (H) 14,9% (M)	6,4% (H) 8,7% (M)	7,1% (H) 9,2% (M)
Comparación entre la tasa de desempleo juvenil femenino y masculino en la CAPV y la UE	20,1% (H) 27,0% (M)	23,1% (H) 24,0% (M)	16,8% (H) 28,2% (M)	18,7% (H) 26,5% (M)	13,6% (H) 16,8% (M)	16% (H) 17,2% (M)
Comparativa entre hombres y mujeres acogidos a las ayudas en programas de conciliación de la vida familiar y laboral, 2002y 2004	94,69% (M) 5,31% (H)	94,88% (M) 5,12% (H)				

Fuente: CES Vasco y Datlan a partir de diversas estadísticas (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Eustat, INE, Eurostat) y planes del Gobierno Vasco.

CUADRO 4.2. INDICADORES EN EL ÁREA DE LA POBREZA EN LA CAPV, EL ESTADO Y LA UE

Garantía de recursos	CAPV		Estado		UE	
	x	x+n	x	x+n	x	x+n
Cuantía media de las prestaciones no contributivas de la Seg. Social (euros/mes en 12 pagas) en 2003 y 2004	308,63	311,76	313,05	320,47		
Tasa de renta baja (bajos ingresos o ausencia de Bienestar) 2001 y 2003 Metodología Eurostat		16,5%	16%	19%	16%	
Tasa de renta baja (pobreza grave) 2001 y 2003 Metodología Eurostat		3,7%	7%	9%	5%	
Coefficiente Gini en 1999 y 2001	0,3		0,29	0,3	0,3	
Pobreza de mantenimiento. Metod. EPDS	2000	2004				
% personas en riesgo de pobreza grave	3,6%	3,5%				
% hogares en riesgo de pobreza grave	5,5%	4,9%				
% hogares en riesgo de pobreza grave según sexo de la pers. principal del hogar	3% (H) 13,3% (M)	2,9% (H) 12,3% (M)				
% personas en ausencia de bienestar	20,9%	19,8%				
% de hogares en ausencia de bienestar	28,8%	23,6%				
% de hogares en ausencia de bienestar según sexo de la pers. principal del hogar	21,6% (H) 51,9% (M)	18,7% (H) 41,6% (M)				
Pobreza de acumulación. Metod. EPDS	2000	2004				
% de hogares en riesgo de pobreza de acumulación	2,1%	1,8%				
% de población en riesgo de pobreza de acumulación	2,6%	2,2%				
Renta básica y AES	2000	2004				
Titulares perceptores de renta básica	16.550	28.889				
Cuantía de la prestación por Renta Básica en familias de un miembro en €	379,3	426,4 (en 2003) 435,17 (en 2004)	En 2003: 305,39 (Cataluña) 279,74 (Aragón) 258,04 (Madrid)			

Fuente: CES Vasco y Datlan a partir de diversas estadísticas (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Eustat, INE, Eurostat).

- El porcentaje de población de la CAPV por debajo de la tasa de renta baja (bajos ingresos o ausencia de bienestar) según metodología Eurostat se sitúa en el 16,5% en el año 2004. En el Estado, el porcentaje es relativamente más alto, 19%, y la media europea es algo más baja, 16% en el año 2003.
- El porcentaje de población de la CAPV por debajo de la tasa de pobreza grave según metodología Eurostat se sitúa en el 3,7% en el año 2004. En la UE-15, el porcentaje es más elevado, 5% (en el año 2003), y en el Estado alcanza el 9%.
- El coeficiente Gini que mide el grado de desigualdad de los ingresos de un país (es 0 en una sociedad en la cual cada miembro recibe exactamente el mismo ingreso que todos los demás y 1 si un miembro recibe todos los ingresos y el resto nada, es decir, máxima desigualdad), es de 0,30 en la CAPV, esto es, existe un alto grado de igualdad en la distribución de los ingresos. La media de la UE se sitúa en 0,29.
- Bien en términos de hogares bien en términos de personas, se observa entre 2000 y 2004 y según la metodología de la EPDS del Gobierno Vasco, una disminución tanto del riesgo de pobreza de mantenimiento (en sus dos niveles de intensidad: pobreza grave y ausencia de bienestar) como del riesgo de pobreza de acumulación o capital.

- En ambos periodos y con la misma metodología, se detecta que tanto la tasa de pobreza de mantenimiento como de acumulación de los hogares donde las mujeres son cabeza de familia son más elevadas que las de los hombres, si bien la diferencia ha disminuido, de 10,3 puntos a 9,4.
- El número de titulares beneficiarios de renta básica sobre el total ha aumentado en la CAPV entre 2001 y 2004 un 74,6% (de 16.550 a 28.889). La cuantía percibida, en el año 2003, es así mismo sensiblemente superior en la CAPV respecto a tres de las CCAA más importantes del Estado como son, Cataluña, Madrid y Andalucía. Esta renta básica no llega al 100% del umbral de pobreza. Sin embargo, cuando a la renta básica se le suman las ayudas de emergencia social (AES) se cubre el total del umbral de pobreza, de hecho, en todos los casos se supera el 100%.

Servicios sociales

Según DIRCE, el número de entidades y empresas de servicios sociales por cada 10.000 habitantes, es el doble en la CAPV que en el Estado y además presenta una tendencia creciente. Así, mientras en la CAPV, en el año 2004 existen 4 empresas por cada 10.000 habitantes, en el Estado sólo se llega a 2,1. No podemos realizar una valoración sobre la materia ya que no existen datos cualitativos al respecto.

Según la Estadística de Servicios Sociales del Eustat, que entiende los servicios sociales como el conjunto de recursos y actuaciones dirigidos a atender necesidades sociales no cubiertas desde otros ámbitos, se tiene la siguiente perspectiva:

- Desde 1988, año en que se inicia la estadística, varios servicios, como guarderías y centros de reforma de menores, han salido del sistema en la medida que han sido asumidos por otros organismos. A pesar de ello, el gasto destinado a servicios sociales continúa aumentando por el desarrollo de nuevas actuaciones, normalmente dirigidas hacia las prestaciones económicas y hacia la tercera edad, tales como el Plan de Lucha contra la Pobreza, los centros de día asistenciales, los centros de respiro y otros. En concreto, entre 2000 y 2003 ha aumentado un 55,8%, de 688.720 a 1.073.054 miles de euros.
- En el año 2003, los servicios sociales se estructuraron en torno a 1.266 entidades¹³¹, a través de sus 2.388 centros¹³². De estos 2.388 centros, 436 son asociaciones, 359 son centros que acogen servicios técnicos generales, 6 son centros de orientación, 547 son centros de día, 666 son residencias, 157 son centros ocupacionales y especiales de empleo y 217 son de otros tipos. En función del tipo de población atendida¹³³, el 43,6% de los centros atienden a personas mayores, el 20,6% a personas

¹³¹ Entidad: persona física o jurídica que actúa en el campo de los servicios sociales con vocación de permanencia, ya sea a través de sí misma o a través de la asunción de la titularidad jurídica de sus centros.

¹³² Centro: unidad dotada de infraestructura material con ubicación independiente e identificable desde la que se instrumentan prestaciones sociales a uno o varios sectores o subsectores del área de acción social.

¹³³ Los centros se clasifican según el tipo de población asistida en:

- Infancia y juventud: menores, y jóvenes entre 0-24 años en situaciones de necesidad; carencia de vida familiar activa o responsable, comportamientos conflictivos de los mayores hacia ellos u otros problemas que generen un ambiente familiar inadecuado.
- Mujer: mujeres en situaciones de especial dificultad social que se agrava en situaciones de mujeres solas con cargas familiares y mujeres afectadas por problemas de violencia.
- Personas mayores: personas que superada la edad de jubilación ven modificada su situación socio-económica y una disminución progresiva de sus capacidades psico-físicas.
- Personas con discapacidad: personas con posibilidades de integración disminuidas como consecuencia de una deficiencia previsiblemente permanente.
- Personas marginadas: personas en las que se produce una ruptura progresiva de los lazos de pertenencia y arraigo, ocasionándose una pérdida de los elementos constitutivos de la dimensión social y personal del individuo. En este grupo se incluyen los subgrupos: transeúntes, presos, exreclusos, alcohólicos, drogadictos, minorías étnicas y otros grupos de difícil clasificación
- Conjunto de toda la población: aquellos casos en que la actividad asistencial se dirige a un ámbito que desborde los colectivos anteriores.

con discapacidad, 12,8% se dedica a las personas marginadas, el 4,8% a infancia-juventud, el 4,6% a mujeres en situaciones de especial dificultad social y el 13,7% al conjunto de la población.

- El número de residencias¹³⁴, ha aumentado en la CAPV entre 2001 y 2003 un 10,4%, pasando de 603 a 666. El número total de plazas también ha crecido (de 16.184 a 18.750), así como el número de usuarios (de 14.793 a 17.113); y el personal. Siguiendo la misma tendencia, ha aumentado también el gasto por usuario y por plaza. Cuadro 4.3.

En relación a esta oferta residencial, sería necesario conocer el déficit de plazas para cada uno de los colectivos que se atienden, así como las perspectivas para el futuro. A fecha de hoy, los únicos datos que se conocen son los relativos al colectivo de personas mayores, en base a las proyecciones de población realizadas por Eustat. Partimos del dato de que en 2003 la tasa de cobertura de plazas residenciales para mayores era 3,7 (14.550 plazas disponibles para un colectivo de 393.200 personas). Se ha calculado

que en 2015 el colectivo de mayores de 65 años supondrá 466.700 personas, con lo que mantener esta tasa de cobertura implicaría la necesidad de habilitar en 12 años un total de 2.718 plazas o, lo que es lo mismo, construir 65 residencias (considerando constante el tamaño medio de las mismas)¹³⁵.

Esta tasa de cobertura es igual a la existente en el conjunto del Estado español e inferior a la de otros países como Francia (6,7), Holanda (9) o Dinamarca (13). Alemania, con una tasa de cobertura del 4,1%

CUADRO 4.4. COMPARACIÓN DE LAS RATIOS DE COBERTURA EN RESIDENCIAS Y SERVICIOS DE AYUDA A DOMICILIO EN ALGUNOS PAÍSES DE EUROPA. 2004

Países	Plazas en residencias	Servicios domiciliarios
Francia	6,7	12,5
Holanda	9,0	20,0
Alemania	4,1	8,6
Dinamarca (1999)	13,0	31,0
España	3,77	3,12

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Libro Blanco de la Dependencia, 2005.

CUADRO 4.3. ALGUNOS INDICADORES DE RESIDENCIAS SEGÚN TIPO DE POBLACIÓN ATENDIDA

	2001					2003				
	N.º resid.	Plazas	Usuarios	Personal	Gasto	N.º resid.	Plazas	Usuarios	Personal	Gasto
Total	603	16.184	14.793	6.723	275.617	666	18.750	17.113	8.610	373.005
Infancia-Juventud	76	977	850	353	20.044	68	917	811	390	25.567
Mujer	39	280	180	37	1.150	52	331	169	45	1.600
Personas mayores	305	12.125	11.459	5.054	205.739	345	14.550	13.515	6.714	287.724
Personas discapacitadas	89	1.459	1.312	998	35.258	98	1.532	1.462	1.123	42.345
Personas marginadas	94	1.343	992	281	13.426	103	1.420	1.156	338	15.769

Fuente: Eustat. Estadística de Servicios Sociales.

Residencias en su sentido amplio, es decir, centros que ofrecen una atención, permanente o no, y una asistencia que comprende los servicios de alojamiento, manutención y otros servicios complementarios. Este conjunto de centros es tan variado (hogares funcionales, residencias, centros de acogida, albergues, pisos tutelados, etc.) como lo son las necesidades de los diferentes colectivos hacia los que dirigen sus actividades (menores en situación de desprotección, mujeres maltratadas, ancianos autosuficientes, ancianos dependientes, discapacitados psíquicos profundos, autistas, discapacitados físicos motóricos, indomiciliados, inmigrantes, drogodependientes, personas afectadas por el V.I.H., etc.).

¹³⁴ Según la dependencia, los centros pueden tener carácter:

- Público: Administración Central y Seguridad Social, Administración Autonómica, Administración Provincial, Administración Mancomunidad, Administración Municipal.
- Privado: Asociaciones sin fin de lucro, Federación de asociaciones sin fin de lucro, Fundación privada, Establecimientos de beneficencia, Cooperativas de Iniciativa Social. Otras instituciones sin fin de lucro. Persona física, Sociedad Anónima, Sociedad Limitada, Sociedad Anónima Laboral, Comunidad de bienes, Cooperativas, Otros con fin de lucro.

¹³⁵ Es más, partiendo de la incuestionable insuficiencia de la oferta residencial para personas mayores, el deseo de duplicar la tasa de cobertura del colectivo, algo que probablemente estaría más cerca de las necesidades reales, implicaría aumentar la oferta en 20.000 plazas o, lo que es lo mismo, construir 40 residencias al año antes de 2015.

CUADRO 4.5. ALGUNOS INDICADORES SOBRE CENTROS DE EMPLEO SEGÚN TIPO DE EMPLEO

	2001					2003				
	N.º centros	Plazas	Usuarios	Personal	Gasto	N.º centros	Plazas	Usuarios	Personal	Gasto
Total	144	6.722	6.659	5.417	129.440	157	7.081	6.997	5.738	162.335
Centros ocupacionales	39	1.643	1.580	351	13.828	41				
Centros especiales de empleo	92	3.833	3.833	4.505	98.073	103	4.088	4.088	4.821	125.863
Centros mixtos	13	1.246	1.246	561		13				

Fuente: Eustat. Estadística de servicios sociales

estaría en una situación más cercana a la de nuestra Comunidad.

- Por lo que respecta a los centros de empleo (ocupacionales, especiales de empleo y mixtos), se observan aumentos entre 2001 y 2003 tanto en el número de centros (de 144 a 157) como en el de plazas (de 6.722 a 7.081), y usuarios (de 6.659 a 6.997). Por último, el gasto total por usuario crece pasando de 19,4 a 23,2 miles de euros.

Distinguiendo entre **instituciones públicas y privadas**, la estadística de servicios sociales (cuadro 4.6) muestra que, en el año 2003:

- De cada cuatro entidades (persona física o jurídica que actúa en el campo de los servicios sociales con vocación de permanencia, ya sea a través de sí misma o a través de la asunción de la titularidad jurídica de sus centros) que operan en el área de servicios sociales, tres son privadas y una es pública. (ver nota 135)
- Son también mayoritarios los centros (unidades dotadas de infraestructura material con ubicación independiente e identificable desde la que se instrumentan prestaciones sociales a uno o varios sectores o subsectores del área de

CUADRO 4.6. SERVICIOS SOCIALES EN LA CAPV. CARACTERÍSTICAS GENERALES POR TITULARIDAD Y TERRITORIO. 2001 Y 2003

	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		CAPV	
	2001	2003	2001	2003	2001	2003	2001	2003
Total (público más privado)								
Entidades	220	240	610	679	329	347	1.159	1.266
Centros	448	476	1.071	1.180	696	732	2.215	2.388
Personal propio	2.605	3.250	7.313	8.679	5.886	6.926	15.804	18.855
Voluntariado	2.963	2.718	7.664	7.728	2.827	3.356	13.454	13.802
Gasto (miles €)	135.447	189.821	398.537	545.494	255.067	337.740	789.051	1.073.054
Finan. pública	108.907	146.239	285.732	384.180	159.253	211.476	553.892	741.894
Finan. privada	26.540	43.582	112.805	161.314	95.814	126.264	235.159	331.160
Público								
Entidades	60	61	137	139	114	113	311	313
Centros	252	259	332	345	336	348	920	952
Personal propio	1.689	1.853	2.272	2.390	1.432	1.632	5.393	5.875
Voluntariado	—	—	33	26	117	105	150	131
Gasto (miles €)	112.856	146.793	238.926	314.658	141.310	177.757	493.093	639.209
Finan. pública	100.822	132.787	226.706	299.758	121.517	155.428	449.046	587.973
Finan. privada	12.034	14.006	12.220	14.901	19.794	22.329	44.047	51.236
Privado								
Entidades	160	179	473	540	215	234	848	953
Centros	196	217	739	835	360	384	1.295	1.436
Personal propio	916	1.397	5.041	6.289	4.454	5.294	10.411	12.980
Voluntariado	2.963	2.718	7.631	7.702	2.710	3.251	13.304	13.671
Gasto (miles €)	22.591	43.027	159.610	230.835	113.756	159.983	295.958	433.845
Finan. pública	8.085	13.452	59.025	84.422	37.736	56.048	104.846	153.921
Finan. privada	14.506	29.575	100.585	146.414	76.020	103.935	191.112	279.924
Habitantes	286.387	295.786	1.122.637	1.139.002	673.563	685.596	2.082.587	2.120.384

Fuente: Eustat. Estadística de servicios sociales.

acción social) de titularidad privada, aunque la proporción se reduce a un 60% de los mismos.

- El total de personas que atienden los centros de servicios sociales alcanzan una cifra de 18.855 profesionales y el número de voluntarios y voluntarias registradas es de 13.802, el 99% de ellos colaboran con centros privados..
- De cada diez euros invertidos en los servicios sociales, siete proceden de las arcas públicas y tres de las entidades privadas. Por otro lado, en el año 2003 el gasto por habitante ascendió a 506€ (381,98€ en 2001).
- El 64% de la financiación de los centros privados procede de fuentes de financiación privada y el 36% restante, del sector público.

En el análisis por territorios históricos aparecen algunas diferencias que caracterizan a cada uno de ellos.

• Álava

- Acoge el 19% de las entidades y el 20% de los centros. Más de la mitad de los centros son de titularidad pública.
- La media de profesionales por cada centro de titularidad privada, 6,4, es menor que la que obtienen los centros públicos, 7,1.
- Es el territorio que proporcionalmente acoge un mayor número de voluntarios, el 0,9% de sus habitantes. Todos ellos colaboran con centros de iniciativa privada.
- Es el territorio que mayor gasto por habitante dedica a servicios sociales, 641,7€, que suponen 162,8€ por persona más que en Bizkaia.
- El 77% del gasto lo financia el sector público.

• Bizkaia

- Más de la mitad de las entidades y casi la mitad de los centros se ubican en este territorio.
- Es el territorio donde la iniciativa privada se ha desarrollado en mayor medida. De cada 10 centros, 3,5 son de titularidad pública y 6,5 son privados. Esta proporción se mantiene entre los profesionales que atienden los centros.

- Por cada ciudadano o ciudadana de este territorio hay un gasto anual de 478,9€, la cantidad menor de los tres territorios.
- La financiación mayoritaria procede del sector público, siete de cada 10€. Además, en este territorio, los centros públicos son quienes menos porcentaje de capital privado captan, 4,7%.

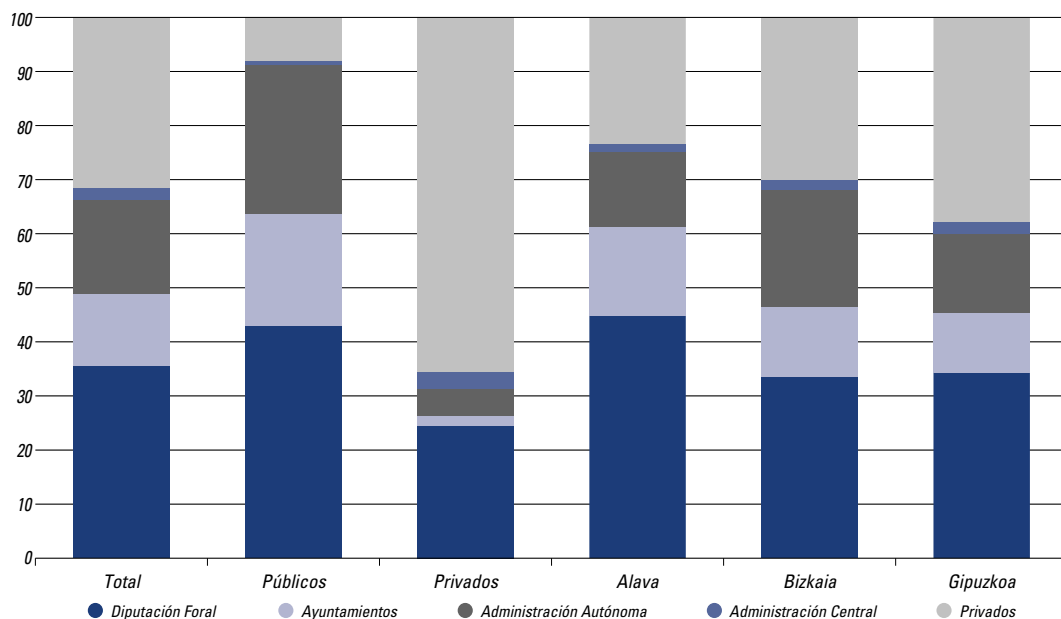
• Gipuzkoa

- En este territorio se ubican el 27,4% de las entidades y el 30% de los centros de la CAPV. Una ligera mayoría de los centros son de titularidad privada. No obstante, esta modalidad emplea al 76% del personal total, de forma que los centros públicos presentan una media de profesionales muy inferior a la media recogida en los privados.
- El gasto por habitante es de 492,6€, superior a Bizkaia, pero inferior a Álava.
- Destaca el porcentaje de financiación que procede del sector privado, 37,5% (29,5% en Bizkaia y 22,7% en Alava).

Resumiendo comparativamente la situación en los tres territorios, se observa que Álava destaca por tener el modelo más público, el mayor gasto por habitante y el mayor porcentaje de financiación pública, mientras que Bizkaia se sitúa en el extremo opuesto y Gipuzkoa en una situación intermedia.

Observando con mayor detenimiento la naturaleza de la financiación de los Servicios Sociales en la CAPV, la red de centros públicos se financia principalmente a través de las Diputaciones Forales (44%), Gobierno Vasco (27%) y Ayuntamientos (21%). La financiación pública obtenida representa en su conjunto el 92% y los ingresos procedentes de fuentes privadas el 8% restante, obtenidos en concepto de ventas y prestaciones. Los centros privados, por su parte, se financian en un 35% con subvenciones y conciertos procedentes de la Administración. La principal fuente pública de ingreso con la que cuentan son las Diputaciones Forales, el 25% del total, correspondiendo el restante 10% a las demás administraciones. En cuanto a la aportación privada, el 48% procede de ventas y prestaciones, el 7% corresponde a fondos de las propias instituciones, el 4% procede de donaciones particulares y el resto a fuentes diversas.

GRÁFICO 4.1. FINANCIACIÓN POR ORIGEN, SEGÚN TITULARIDAD Y TERRITORIO (% 2003)



La obra social en la CAPV y en el Estado

Uno de los principales actores que están adquiriendo cada vez más importancia en la política social debido al crecimiento de las aportaciones económicas realizadas en los últimos años son las Obras Sociales derivadas de las Cajas de Ahorro. Para conocer la labor que están desarrollando en la CAPV se presenta un breve análisis de las inversiones realizadas, comparándolas con las que percibe el Estado.

Las tres Cajas de Ahorro Vascas dedicaron a obra social durante el ejercicio 2004 un total de 114,6 M€ (128,1 M€ en 2002), lo que supone un gasto por habitante de 55,5€ (62,05€ en 2002). En otras palabras, se ha producido un descenso de las dotaciones económicas de las tres obras sociales principales de la CAPV y del gasto social por persona.

En el conjunto del Estado, el gasto por habitante se reduce a la mitad, 29,3€, cuadro 4.7.

CUADRO 4.7. DOTACIÓN ECONÓMICA DE LAS TRES OBRAS SOCIALES PRINCIPALES DE LA CAPV. GASTO SOCIAL POR PERSONA

		Miles de euros		Euros/Pers.	
		2002	2004	2002	2004
BBK	Gasto total	81.469	61.647	72,17	54,6
	Área asistencial-sanitaria	20.226 (24,8%)	25.840 (41,9%)	17,92	22,9
CAJA VITAL	Gasto total	12.125	12.079	44,01	43,8
	Área asistencial-sanitaria	1.146 (9,5%)	2.523 (20,9%)	4,16	9,2
KUTXA	Gasto total	34.589	40.834	52,30	61,7
	Área asistencial-sanitaria	4.033 (11,7%)	8.109 (19,8%)	6,10	12,3
Total Cajas de Ahorros vascas	Gasto total	128.183	114.560	62,05	55,5
	Área asistencial-sanitaria	25.405 (19,8%)	36.472 (31,8%)	12,30	17,7
Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA)	Gasto total	1.069.000	1.163.498	26,87	29,3
	Área asistencial-sanitaria	251.433 (23,5%)	332.088 (28,5%)	6,32	8,3

Fuente: BBK, Caja Vital, Kutxa y CECA. Memorias 2002 y 2004.

La inversión en el área asistencial y sanitaria de las Cajas Vascas supuso, en el 2004, el 31,8% del gasto total (19,8% en el 2002), lo que da lugar a un gasto de 17,7€ por habitante (12,3€ en 2002). La inversión de la CECA en esta misma área presenta un porcentaje ligeramente inferior, 28,5%, y su gasto por habitante se reduce a casi la mitad, 8,3.

De las tres Cajas de Ahorro Vascas, la que proporcionalmente realizaba, en 2002, un mayor gasto por habitante en actividades sociales era la BBK,

72,17€. El gasto por habitante de la Kutxa ascendía a 52,30€ y el de Caja Vital a 44,01€. Sin embargo, en 2004 la situación cambia, siendo la Kutxa la que realiza un mayor gasto por habitante (61,7€), seguida de BBK (54,6€) y Caja Vital (43,8€).

Donde se aprecian más diferencias es en el gasto dedicado por cada una de las tres cajas de ahorro al área asistencial y sanitaria. La BBK alcanza, en 2004, una cifra de 22,9€ por habitante, la Kutxa de 12,3 y Caja Vital de 9,2€.

5. Análisis detallado de las funciones Desempleo y Exclusión Social

5.1. Desempleo: Políticas activas y Pasivas de Empleo en la CAPV

El Consejo Europeo de Lisboa hizo de la integración social un eje esencial de la estrategia global de la UE. En consecuencia, a partir de la citada cumbre se presta especial atención a la relación existente entre la política social y las políticas de empleo.

La lucha contra la exclusión social y la pobreza exige que se facilite la participación en empleos de calidad y el acceso de todos y todas a los recursos, derechos, bienes y servicios. Las medidas para luchar contra la exclusión social deben tender a hacer que cualquier persona pueda satisfacer sus necesidades, mediante un empleo retribuido e integrarse en la sociedad.

En este apartado analizaremos en primer lugar, la situación en la que se encuentra la CAPV respecto de la UE y el Estado. Y en segundo lugar, las políticas activas y pasivas de empleo en la CAPV.

5.1.1. Situación de la CAPV respecto a los objetivos de Lisboa en materia de empleo

Tasa de desempleo

En enero de 2002 se produjo un cambio en la metodología de elaboración de la Encuesta de Población en Relación con la Actividad (PRA, Eustat) y en la Encuesta de Población Activa (EPA, INE). A partir de esa fecha se refleja la nueva definición de parado establecida en el Reglamento de la Comisión Europea 1897/2000. Hasta ese momento se consideraban parados, tal y como los define la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a aquellas personas que no habiendo trabajado en la semana de referencia por no tener un empleo, buscaban trabajo y además estaban disponibles para trabajar.

De este modo, actualmente se consideran paradas solamente aquellas personas que hayan realizado gestiones de búsqueda de empleo de tipo activo en las cuatro semanas anteriores a la realización de la encuesta. Son gestiones activas las que están relacionadas con la búsqueda de empleo, como registrarse por primera vez, actualizar los datos de la demanda, informarse sobre las ofertas, etc., quedando fuera de este grupo las actividades meramente administrativas como sellar la cartilla o las relacionadas con los cursos de formación. Por tanto, los datos de 2002 y anteriores no son directamente comparables y habrá que ser cautos respecto a los crecimientos obtenidos en las cifras de personas desempleadas y las relacionadas con éstas.

Analizando los datos se observa:

- Una tendencia positiva en las cifras de población ocupada y un descenso del número de población parada en la CAPV. En el año 2004 la tasa de paro se reduce en la CAPV al 7,8%, 3 puntos inferior a la estatal. En comparación con la media de la UE, las diferencias se reducen año tras año: así, de una diferencia de 8,4 puntos en el año 1998 se ha pasado a estar a tan sólo 0,4 puntos en 2004, cuadro 5.1
- La tasa de desempleo femenina de la CAPV supera a la masculina: son 9,5% y 6,5% respectivamente, si bien en el año 2004 ha disminuido tanto el número de varones como el de mujeres paradas.
- La tasa de desempleo juvenil en la CAPV fue del 23,5% en 2004, 6,9 puntos superior a la tasa de la media de la UE, 16,6%, y 1,4 superior a la estatal. En el caso de las mujeres, dicha tasa es 0,9 puntos superior a la de los hombres en la CAPV. La tasa de desempleo juvenil de las mujeres en el Estado es, sin embargo, 2,5 puntos mayor que en la CAPV. Por el contrario, en el caso de los hombres esta tasa es 4,4 puntos inferior en el Estado, 18,7% frente a 23,1%. Cuadro 5.2

CUADRO 5.1 EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO EN LA CAPV, UE Y ESPAÑA. (1998-2004)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CAPV	Total	17,8	15,5	13,7	9,8	8,3	8,6	7,8
	Varones	12,0	10,6	9,5	6,8	5,7	6,5	6,5
	Mujeres	26,4	22,6	19,9	14,2	12,1	11,5	9,5
UE-15	Total	9,4	8,7	7,8	7,4	7,7	7,9	8,1
	Varones	8,2	7,9	6,7	6,4	6,9	7,0	7,1
	Mujeres	11,1	10,9	9,2	8,7	8,7	9,2	9,2
España	Total	18,8	15,3	13,4	10,6	11,5	11,3	10,8
	Varones	11,2	11,2	9,5	7,5	8,0	8,2	7,9
	Mujeres	21,8	18,7	19,8	15,5	16,4	15,1	14,9

Fuente: Eustat, INE y Erostat.

• La tasa de desempleo de larga duración de la CAPV en 2004 (2,9%), es 0,3 puntos inferior a la media europea (3,3%), y 0,6 puntos inferior a la estatal, 3,5%. Esta tasa, que había sido una de las más altas de las de los países de la UE, se ha reducido notablemente en la CAPV en los últimos años, cuadro 5.2.

con un 6,1%. Al contrario, el mayor descenso de la población parada en comparación con el año 2003 se da asimismo en Álava, con un descenso del 24,3%, seguido de Bizkaia con un 7,6% y por último Gipuzkoa con un 6,2%, cuadro 5.3.

Tasa de actividad

Por Territorios Históricos, la mayor tasa de paro en el año 2004 corresponde a Bizkaia con un 8,5% seguida de Gipuzkoa con un 7,4% y por último Álava

En la CAPV la tasa de actividad es, junto con la del Estado, la más baja de la UE. La CAPV con un 54,9% (de forma similar al Estado con un 55,8%),

CUADRO 5.2. TASA DE DESEMPLEO POR ESTADOS, SEGÚN GÉNERO Y EDAD. 2004

	Tasa de desempleo			Tasa de desempleo juvenil			Tasa desemp. de larga duración		
	Total	Hombres	Mujeres	Tasa	Hombres	Mujeres	Tasa	Hombres	Mujeres
Bélgica	7,8	7,0	8,8	20,4	18,9	22,1	3,8	3,4	4,3
Dinamarca	5,4	5,1	5,6	8,4	8,6	8,1	1,2	1,1	1,2
Alemania	9,5	8,7	10,5	15,1	15,3	14,9	4,9	4,4	5,6
Grecia	10,5	6,6	16,2	26,9	19,1	36,3	5,6	3,0	9,4
España	10,8	7,9	14,9	22,1	18,7	26,5	3,5	2,3	5,3
Francia	9,7	8,8	10,7	21,8	20,8	23,0	3,9	3,5	4,4
Irlanda	4,5	4,9	3,9	8,4	8,9	7,8	1,6	2,0	0,9
Italia	8,0	6,4	10,5	23,6	20,7	27,2	4,0	2,9	5,5
Luxemburgo	4,2	3,4	5,3	18,1	13,6	23,0	1,1	0,8	1,5
Holanda	4,6	4,3	4,8	8,0	7,9	8,1	1,6	1,5	1,6
Austria	4,5	3,9	5,2	9,5	9,3	9,9	1,3	1,2	1,4
Portugal	6,7	5,9	7,6	15,4	13,6	17,7	3,0	2,6	3,4
Finlandia	8,8	8,7	8,9	20,7	22,0	19,4	2,1	2,3	2,0
Suecia	6,3	6,5	6,1	16,3	15,7	16,9	1,2	1,4	1,0
Reino Unido	4,7	5,1	4,2	12,1	13,4	10,7	1,0	1,2	0,6
UE	8,0	7,1	9,2	16,6	16,0	17,2	3,3*	2,9*	3,7*
CAPV	7,8	6,5	9,5	23,5	23,1	24,0	2,9	2,2	3,9

(*) Datos de la UE-15 de 2003.

Fuente: Datos de la UE: Eurostat. Datos de la CAPV: Eustat. PRA. (excepto Desempleo Juvenil).

CUADRO 5.3. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO (1998-2004)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Álava	13,8	13,8	11,6	9,2	7,0	7,8	6,1
Bizkaia	20,5	18,0	16,8	13,5	9,7	9,3	8,5
Gipuzkoa	15,1	12,3	9,5	8,3	6,8	7,9	7,4
CAPV	17,8	15,5	13,7	11,1	8,3	8,6	7,8

Fuente: Eustat. PRA.

está 1,8 puntos por debajo de la media de la UE. Esto se debe fundamentalmente a la baja tasa de actividad femenina, que a pesar de la progresiva incorporación de la mujer al mercado laboral y por tanto a la leve mejora de la tasa de actividad respecto a 2003, con un 45,2% en la CAPV en 2004, se sitúa 2,9 puntos por debajo de la media europea, 48,1%, y 0,6 puntos por encima de la española, 44,6%, cuadro 5.4.

CUADRO 5.4. TASA DE ACTIVIDAD. 2004

	UE-15	España	CAPV
Hombres	65,8	67,7	65,3
Mujeres	48,1	44,6	45,2
TOTAL	56,7	55,8	54,9

Fuente: Datos EU-15: Eurostat. Datos de 2003.
 Datos CAPV: Eustat.
 Datos España: EPA (INE).

Por Territorios Históricos, llama la atención la evolución del período 2003-2004: mientras que en Bizkaia la tasa de actividad sube 0,8 puntos, hasta alcanzar el 52,9%, en Gipuzkoa y Álava esta tasa se reduce: pasa en Gipuzkoa del 57,1 al 57% y en Álava del 59,7 al 58,1%, cuadro 5.5.

5.1.2. Políticas pasivas de empleo: Las prestaciones por desempleo en la CAPV

Las prestaciones por desempleo son las ayudas que la Administración dirige al colectivo de parados con el fin de proporcionar una serie de ingresos a aquellas personas, que por las causas que sean pierden su puesto de trabajo bien temporalmente bien de

manera definitiva, o incluso aquellas que aún trabajando ven reducida su jornada y con ello su salario. Se pueden distinguir dos tipos de prestaciones por desempleo:

- **Prestaciones de nivel contributivo** (por desempleo total o parcial): orientadas a personas desempleadas. Este tipo de prestaciones requiere la cotización previa del trabajador a la Seguridad Social por este motivo, durante el período legal establecido. Estas prestaciones son financiadas con las cuotas de trabajadores y de los empresarios. Suponen aproximadamente el 60-70% del salario real.
- **Prestaciones de nivel asistencial**: engloba el subsidio de desempleo y el subsidio para los trabajadores del Régimen Especial Agrario. Consta de una prestación económica, por debajo de la cuantía de la prestación contributiva, y el abono a la Seguridad Social de la cotización correspondiente para asistencia sanitaria, y, en el caso de mayores de 52 años, para la contingencia de jubilación. Tienen derecho a ellas las personas que hayan agotado las prestaciones por desempleo y se encuentren en determinadas situaciones de necesidad. Se contemplan además otras situaciones como las minusvalías mejoradas, los liberados penados y los emigrantes retornados. Estas prestaciones se financian vía presupuestos generales.

En este contexto, el Salario Mínimo¹³⁶, como función de referencia para muchas prestaciones sociales entre las que se encuentran la prestación por desem-

CUADRO 5.5. TASA DE ACTIVIDAD POR GÉNERO Y TERRITORIO HISTÓRICO. 1998-2004

	Total	Varones	Mujeres	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
1998	53,1	65,8	41,2	58,7	51,2	54,2
1999	53,9	65,9	42,5	59,1	51,9	54,9
2000	53,4	66,0	41,5	58,5	51,7	54,0
2001	53,4	65,5	41,9	58,6	51,6	54,1
2002	54,0	65,8	42,8	59,0	51,9	55,4
2003	54,7	65,9	44,3	59,7	52,1	57,1
2004	54,9	65,3	45,2	58,1	52,9	57,0

Fuente: Eustat. PRA.

¹³⁶ De conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, la fijación del SMI corresponde al Gobierno del Estado, previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales, y teniendo en cuenta, para ello, el Índice General de Precios de Consumo (IPC), la productividad media nacional alcanzada, el incremento de la participación del trabajo en la renta nacional y la coyuntura económica general.

pleo, el subsidio de desempleo y el subsidio para los trabajadores del Régimen Especial Agrario, tiene una especial importancia.

El Gobierno ha venido utilizando, en los últimos años, como elemento para la actualización del SMI la previsión oficial del IPC, y no el índice real. La no realización de un ajuste entre ambos índices ha generado una pérdida de poder adquisitivo del SMI y, por tanto, las prestaciones sociales vinculadas a él, en el período comprendido entre 1996 y 2004 que se estima en torno al 6,6%

Esta situación se ha visto modificada por la promulgación del Real Decreto Ley, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del SMI y para el incremento de su cuantía. Por un lado, el citado RDL 3/2004 incrementa la cuantía del SMI en ese 6,6% a partir del 1 de julio de 2004; y por otro, modifica los criterios de referencia tradicionalmente utilizados para la cuantificación de rentas y devengos de prestaciones sociales. De esta forma, el SMI, desde el 1 julio de 2004, deja de ser utilizado como índice de referencia para determinadas prestaciones (entre las que se encuentran las de desempleo) y se crea el "indicador público de renta de efectos múltiples" (IPREM), de cuantía más reducida que el SMI. En el año 2004, y a partir del 1 de julio, mientras el SMI es 490,8 € al mes, el IPREM es 460,5 €/mes.

Atendiendo a los indicadores se tiene que el número de beneficiarios de las prestaciones por desempleo, como consecuencia de la evolución posi-

tiva en las cifras de empleo comentadas anteriormente, desciende en el periodo de 1994 a 2000. De hecho se pasa de 69.700 beneficiarios en el año 1994 a 36.600 en 2000. Sin embargo, a partir de 2001 esta tendencia se rompe, creciendo el número de beneficiarios hasta 2004, cuando se sitúa en 43.243 personas, cuadro 5.6.

La tasa de cobertura (proporción de parados que son beneficiarios de algún tipo de prestación por desempleo), en 2004, es un 60,6% según los datos de paro del INEM-SPEE. Por tanto, en términos generales, se mantiene la tendencia de crecimiento iniciada en el año 1997 en la CAPV.

La evolución de la tasa de cobertura a nivel estatal es similar, es decir, se da un crecimiento continuado a partir de 1997. Sin embargo, la diferencia entre la CAPV y el Estado es importante según los datos de paro recogidos por el INEM: la CAPV está 20,6 puntos porcentuales por debajo de la tasa de cobertura existente en el Estado, en 2004.

Distinguiendo por sexo, se tiene que en el año 2004, el 45,6% de las personas beneficiarias eran mujeres (en el año 2003 y en el 2005, los porcentajes son, respectivamente, 45,6% y 47,6%).

La mayor parte de las prestaciones son contributivas. Así, en el año 2004, el porcentaje de prestaciones asistenciales representan el 31,7% del total, frente al 68,3% que son contributivas, cuadro 5.7. La cuantía media diaria de la prestación contributiva ha

CUADRO 5.6. PERSONAS BENEFICIARIAS (MEDIAS ESTADÍSTICAS ANUALES) DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN LA CAPV Y EN EL ESTADO

	CAPV			Estado		
	Beneficiarios	Paro (INEM)	Tasa de cobertura ⁽¹⁾	Beneficiarios	Paro (INEM)	Tasa de cobertura ⁽¹⁾
1994	69.700	140.290	49,7	1.759.400	2.647.022	66,5
1995	56.100	130.897	42,9	1.458.800	2.448.961	59,6
1996	50.500	119.353	42,3	1.342.300	2.275.402	59,0
1997	46.500	112.052	41,5	1.240.800	2.118.733	58,6
1998	41.700	97.496	42,8	1.130.100	1.889.500	59,8
1999	38.700	85.904	45,1	1.051.800	1.651.617	63,7
2000	36.600	77.744	47,1	1.042.700	1.557.567	66,9
2001	37.000	73.334	50,5	1.099.600	1.529.900	71,9
2002	39.960	73.450	54,4	1.195.400	1.621.517	73,7
2003	41.221	73.438	56,1	1.206.700	1.657.617	72,8
2004	43.243	71.402	60,6	1.262.400	1.670.617	75,6

⁽¹⁾ Según INEM. Las cifras medias de parados para 2003 y 2004 son provisionales.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

CUADRO 5.7. MEDIA ANUAL DE PERCEPTORES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO POR SEXO Y TIPO DE PRESTACION

	Prestaciones contributivas		Prestaciones asistenciales		Total de prestaciones*	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
2003	15.129	12.560	7.300	6.219	22.442	18.779
2004	16.401	13.120	6.856	6.596	23.527	19.716

* Incluye renta activa de inserción.

Fuente: INEM.

CUADRO 5.8. MEDIA ANUAL DE PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA Y CUANTÍA MEDIA LÍQUIDA RECONOCIDA

	Total		Desempleo total		Suspensión empleo		Desempleo parcial	
	Beneficiarios	Cuantía media diaria	Beneficiarios	Cuantía media diaria	Beneficiarios	Cuantía media diaria	Beneficiarios	Cuantía media diaria
2002	24.512	22,08	24.402	22,16	105	26,83	5	14,56
2003	27.690	22,60	27.367	22,55	316	26,66	7	15,70
2004	29.521	23,39	29.141	23,35	372	26,15	8	15,52

Fuente: INEM.

crecido un 6% entre 2002 y 2004 y se sitúa en 23,39 euros, cuadro 5.8.

Tal y como muestran los datos del cuadro 5.9, más del 50% de las personas beneficiarias de prestaciones contributivas de desempleo tienen derecho a un periodo de disfrute entre 15 y 24 meses. No obstante, más de la mitad del total no supera, en términos de periodo consumido, los 6 meses.

Los datos sobre personas beneficiarias de prestación contributiva según causa de cese en la empresa, ponen de manifiesto que la principal causa de

acceso tiene que ver con la terminación de un contrato temporal (alrededor del 45% de las personas beneficiarias). En segundo lugar, se sitúa el despido en aplicación de la Ley 45/2002 de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (presenta un tasa creciente entre 2002 y 2004, al pasar de un 9,8% a un 24,1%); en tercer lugar, la regulación de empleo-extinción de la relación laboral (pasa de un 8,6% a un 11% entre 2002 y 2004); y en cuarto lugar, el despido por causas objetivas de amortización sin intervención del juzgado de lo social.

CUADRO 5.9. PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA EN LA CAPV POR PERIODO DE DERECHO Y CONSUMIDO. DATOS A 31/12

Meses	Periodo de derecho								Periodo consumido							
	2002		2003		2004		Var. 02-04	2002		2003		2004		Var. 02-03	Var. 03-04	
	n	%	n	%	n	%	n	n	%	n	%	n	%	n	n	
≤ 4	2.514	9,8	2.655	9,1	2.594	8,6	3,2	12.651	49,2	14.382	49,4	14.071	46,7	13,7	-2,2	
5-6	2.714	10,5	2.758	9,5	2.815	9,3	3,7	3.465	13,5	3.755	12,9	3.926	13,0	8,4	4,6	
7-8	2.325	9,0	2.405	8,3	2.225	7,4	-4,3	2.245	8,7	2.448	8,4	2.597	8,6	9,0	6,1	
9-10	1.850	7,2	2.134	7,3	1.962	6,5	6,1	1.738	6,8	1.984	6,8	2.162	7,2	14,2	9,0	
12	1.837	7,1	1.986	6,8	1.918	6,4	4,4	1.496	5,8	1.870	6,4	1.957	6,5	25,0	4,7	
14	1.529	5,9	1.666	5,7	1.723	5,7	12,7	1.065	4,1	1.219	4,2	1.739	5,8	14,5	42,7	
15-16	1.306	5,1	1.537	5,3	1.632	5,4	25,0	878	3,4	1.005	3,5	1.191	4,0	14,5	18,5	
18	1.132	4,4	1.417	4,9	1.471	4,9	29,9	774	3,0	863	3,0	935	3,1	11,5	8,3	
20	943	3,7	1.267	4,4	1.458	4,8	54,6	654	2,5	750	2,6	706	2,3	14,7	-5,9	
21-22	1.303	5,1	1.730	5,9	1.925	6,4	47,7	576	2,2	599	2,1	614	2,0	4,0	2,5	
≥ 24	8.278	32,2	9.532	32,8	10.409	34,5	25,7	189	0,7	212	0,7	234	0,8	12,2	10,4	
TOTAL	25.731	100,0	29.087	100,0	30.132	100,0	17,1	25.731	100,0	29.087	100,0	30.132	100,0	13,0	3,6	

Fuente: INEM.

CUADRO 5.10. PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA, EN LA CAPV, SEGÚN CAUSA DE CESE EN LA EMPRESA. DATOS A 31/12

	2002		2003		2004		Var.	Var.	Var.
	n	%	n	%	n	%	02-03	03-04	02-04
Despido improced. por acta de conciliación administrativa	4.703	18,3	2.336	8,0	1.395	4,6	-50,3	-40,3	-70,3
Regulación de empleo. Suspensión de la relación laboral	101	0,4	364	1,3	258	0,9	260,4	-29,1	155,4
Regulación de empleo. Extinción de la relación laboral	2.221	8,6	3.053	10,5	3.309	11,0	37,5	8,4	49,0
Regulación de empleo. Reducción de jornada	10	0,0	3	0,0	8	0,0	-70,0	166,7	-20,0
Declaración de invalidez permanente total	22	0,1	12	0,0	14	0,0	-45,5	16,7	-36,4
Terminación temporal fijo discontinuo	724	2,8	864	3,0	832	2,8	19,3	-3,7	14,9
Jubilación, muerte o incapacidad del empresario	119	0,5	145	0,5	173	0,6	21,8	19,3	45,4
Resolución de la relación laboral en periodo de prueba	188	0,7	235	0,8	294	1,0	25,0	25,1	56,4
Terminación relación administrativa	67	0,3	62	0,2	53	0,2	-7,5	-14,5	-20,9
Despido causas objetivas de ineptitud (Arts. 52 a,b,d e.t.) Sin intervención juzgado de lo social	131	0,5	129	0,4	194	0,6	-1,5	50,4	48,1
Despido causas objetivas de amortización (Art. 52 c e.t.) Sin intervención juzgado social	2.161	8,4	2.238	7,7	1.992	6,6	3,6	-11,0	-7,8
Resolución voluntaria por movilidad geográfica	58	0,2	44	0,2	51	0,2	-24,1	15,9	-12,1
Resolución voluntaria por modific. de las condic. de trabajo	109	0,4	87	0,3	103	0,3	-20,2	18,4	-5,5
Resolución voluntaria por causa justa	22	0,1	35	0,1	13	0,0	59,1	-62,9	-40,9
Emigrante retornado	26	0,1	20	0,1	11	0,0	-23,1	-45,0	-57,7
Otros					274	0,9			
Terminación de contrato temporal de fomento de empleo	16	0,1	8	0,0	12	0,0	-50,0	50,0	-25,0
Terminación de contrato temporal de ETT	317	1,2	314	1,1	283	0,9	-0,9	-9,9	-10,7
Terminación otros tipos de contratos temporales	11.821	45,9	13.062	44,9	13.332	44,2	10,5	2,1	12,8
Conciliación en el juzgado de lo social	112	0,4	78	0,3	71	0,2	-30,4	-9,0	-36,6
Despido improcedente por sentencia del juzgado de lo social	226	0,9	141	0,5	128	0,4	-37,6	-9,2	-43,4
Despido nulo por sentencia o auto del juzgado de lo social	20	0,1	9	0,0	15	0,0	-55,0	66,7	-25,0
Despido disciplinario procedente por sentencia del juzgado de lo social	29	0,1	33	0,1	34	0,1	13,8	3,0	17,2
Despido procedente por sentencia juzgado social por causas objetivas (Arts. 52 a, b, c e.t.)	5	0,0	9	0,0	8	0,0	80,0	-11,1	60,0
Despido procedente por sentencia juzgado social por causas objetivas (Art. 52 c e.t.)	10	0,0	7	0,0	7	0,0	-30,0	0,0	-30,0
Despido ley 45/2002	2.511	9,8	5.788	19,9	7.260	24,1	130,5	25,4	189,1
Liberados de prisión	2	0,0	11	0,0	8	0,0	450,0	-27,3	300,0
TOTAL	25.731	100,0	29.087	100,0	30.132	100,0	13,0	3,6	17,1

Fuente: INEM.

El análisis de las personas beneficiarias del subsidio de desempleo según periodo consumido muestra, tal y como se expone en el cuadro 5.11, que el porcentaje de personas beneficiarias que lo disfruta

entre 1 y 6 meses ronda el 25%. El citado porcentaje tiende a decrecer conforme aumenta el periodo consumido hasta los 21 meses, punto de inflexión a partir del cual el número de beneficiarios y beneficiarias

CUADRO 5.11 PERSONAS BENEFICIARIAS DE SUBSIDIO DE DESEMPLEO POR PERIODO CONSUMIDO. DATOS A 31/12

Meses	2002		2003		2004		Var. 2002-04
	n	%	n	%	n	%	
1-3	2.246	16,4	2.288	17,3	2.391	17,7	6,5
4-6	1.406	10,3	1.400	10,6	1.421	10,5	1,1
7-9	1.279	9,3	881	6,6	943	7,0	-26,3
10-12	882	6,4	942	7,1	757	5,6	-14,2
13-15	704	5,1	698	5,3	633	4,7	-10,1
16-18	587	4,3	624	4,7	653	4,8	11,2
19-21	430	3,1	438	3,3	533	3,9	24,0
22-24	433	3,2	527	4,0	601	4,4	38,8
25	1.476	10,8	1.254	9,5	1.474	10,9	-0,1
26	850	6,2	864	6,5	672	5,0	-20,9
27	1.584	11,6	1.326	10,0	1.316	9,7	-16,9
28	1.804	13,2	2.008	15,2	2.136	15,8	18,4
TOTAL	13.681	100,0	13.250	100,0	13.530	100,0	-1,1

Fuente: INEM.

CUADRO 5.12 PERSONAS BENEFICIARIAS DE SUBSIDIO POR DESEMPLEO, EN LA CAPV, SEGÚN CAUSA DE CESE EN LA EMPRESA. DATOS A 31/12

	2002		2003		2004		Var.
	n	%	n	%	n	%	02-04
Subsidio emigrantes retornados	402	2,9	161	1,2	112	0,8	-72,1
Subsidio <45 años agotamiento prestación contributiva <6 meses con responsabilidades	378	2,8	384	2,9	382	2,8	1,1
Subsidio 21 meses periodo cotizado 180-359 días con responsab. familiares	546	4,0	529	4,0	520	3,8	-4,8
Subsidio 6 meses periodo cotizado 180-359 días sin responsab. familiares	1.102	8,1	1.106	8,3	992	7,3	-10,0
Subsidio < 6 meses periodo cotizado 90-179 días con responsab. familiares	6	0,0	14	0,1	19	0,1	216,7
Subsidio para liberados de prisión	168	1,2	137	1,0	124	0,9	-26,2
Subsidio por revision de situación de invalidez	2	0,0	3	0,0	1	0,0	-50,0
Subsidio fijos discontinuos agotamiento contributiva	2	0,0	2	0,0	7	0,1	250,0
Subsidio fijos discontinuos no procedentes de contributiva periodo cotizado 180-360 días	69	0,5	60	0,5	35	0,3	-49,3
Subsidio fijos discontinuos no procedentes de contributiva periodo cotizado <180 días	1	0,0	1	0,0			
Subsidio para <45 años agotamiento contributiva ≥ 6 meses con responsab.	711	5,2	848	6,4	921	6,8	29,5
Subsidio para >45 años agotamiento contributiva < 12 meses sin responsab.	88	0,6	93	0,7	92	0,7	4,5
Subsidio para >45 años agotamiento contributiva < 6 meses con responsab.	158	1,2	166	1,3	191	1,4	20,9
Subsidio para >45 años agotamiento contributiva ≥ 6 meses con responsab.	105	0,8	124	0,9	110	0,8	4,8
Renta activa de inserción con antecedentes art. 2.1. R.d. 781/2001	336	2,5					
Subsidio >52 años días de derecho desde la fecha de inicio hasta jubilación	9.204	67,3	9.373	70,7	9.455	69,9	2,7
Subsidio especial para >45 años agotamiento contributiva 24 meses	96	0,7	90	0,7	91	0,7	-5,2
Renta activa de inserción sin antecedentes art. 2.2. R.d. 781/2001	217	1,6	1	0,0			
Renta Activa de Inserción (RAI) desempleados de larga duración no minusv.	81	0,6	135	1,0	388	2,9	379,0
RAI personas con minusvalía	4	0,0	11	0,1	47	0,3	1.075,0
RAI emigrante retornado	1	0,0	1	0,0			
RAI víctimas de violencia género	4	0,0	4	0,0	9	0,1	125,0
RAI víctimas de violencia de género con orden de protección			7	0,1	34	0,3	
TOTAL	13.681	100,0	13.250	100,0	13.530	100,0	-1,1

Fuente: INEM.

vuelve a crecer, aun cuando se observa un punto de sierra en la tendencia, sobre los 26 meses.

Por lo que respecta al número de personas beneficiarias de subsidio según causa de cese en la empresa, destaca por encima de todas, el "subsidio para mayores de 52 años", que presenta además una tasa creciente, llegando a suponer en el año 2004, el 69,9% del total. Cuadro 5.12.

5.1.3. Políticas activas de empleo en la CAPV

Las Políticas Activas de Empleo (PAE)¹³⁷ tratan de facilitar las condiciones para que las personas desempleadas tengan acceso a un puesto de trabajo, así como la mejora en la calidad de los puestos existentes.

Dentro de las mismas se incluyen un conjunto heterogéneo de medidas de diversa índole que van desde la formación, el fomento del empleo y de la flexibilidad laboral y la polivalencia, hasta la información y orientación, intentando fomentar la "empleabilidad" de estas personas.

En el caso de la CAPV, a pesar de la importancia que se está dando desde todas las instituciones a las PAEs, el escenario es complejo. Así, aunque la titularidad de la competencia es de la CAPV en virtud del Estatuto de Autonomía, su ejecución la realiza la Administración Central del Estado¹³⁸, dado que aún no ha sido transferida a la autonómica, como ha ocurrido en el resto de las 16 CC.AA. del Estado español (que asumen la gestión de los programas de Apoyo al

¹³⁷ Para una visión más extensa y minuciosa consultar "Las políticas activas de empleo en la CAV y en la UE". Colección Estudios e Informes, 1. CES Vasco, 2004

¹³⁸ El Estado tiene competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las CC.AA. (Constitución Española, artículo 149.1.7)

Empleo y la Formación Profesional Ocupacional y las funciones del Servicio Público de Empleo, con la excepción de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla).

Por tanto, tal y como se ha mencionado anteriormente, la elaboración de la política de empleo y su financiación se ejercen primariamente por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales cuya gestión tiene encomendada al Instituto Nacional de Empleo, INEM, ahora Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE).

No obstante, en la CAPV a través de una vía indirecta, al considerar éstas como un camino para "el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional" (artículo 148.13 de la Constitución), también realizan acciones con esta finalidad el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, Municipios y Agencias Comarcales de Desarrollo.

De esta forma, el SPEE gestiona más del 75% del gasto realizado en PAEs en la CAP, financiadas por la Administración Central y Seguridad Social y el Fondo Social Europeo. Por su parte, el conjunto de políticas activas gestionadas por la Administración Autónoma supone alrededor del 11% del gasto total de PAEs realizadas en la CAPV, financiadas en un 55% por el propio Gobierno Autónomo y en un 40% por el Fondo Social Europeo.

Según el estudio "Las políticas activas de empleo en la CAPV y en la UE, CES Vasco 2004",

- El porcentaje de gasto total en PAEs sobre el PIB es, en la CAPV, ligeramente inferior a la media de la UE (0,64% frente a 0,75%) pero superior al porcentaje que registra Luxemburgo (0,055%), Reino Unido (0,18%), Grecia (0,26%), Portugal (0,37%), Italia (0,44%), y Austria (0,5%). El gasto medio por persona activa también es inferior en la CAPV (272€) al que se registra en la UE (371€). Y el gasto medio por participante en la CAPV es el más reducido de los estados UE-15.
- En relación a la composición del gasto. La mitad del gasto en PAE en la CAPV se destina a los programas de incentivos al empleo (50,6% incentivos

al empleo, 22% formación; creación directa de empleo, 5,5%, etc). En la UE, la distribución del gasto es más equilibrada (incentivos al empleo, 17%; formación, 31,2%; creación directa de empleo, 24,9%, etc).

- En materia de participantes. Más de la mitad de las personas que participan en programas PAE en la CAPV son mujeres (521%), mientras que en la UE el porcentaje es del 33%. Las mayores tasas de participación femenina se registran en Portugal, Suecia, Finlandia y Austria, seguidos de la CAPV. Se detecta, también, una mayor participación de jóvenes menores de 25 años en programas PAE en la CAPV que en la UE.

Políticas activas desarrolladas desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-SPEE

(a) Acciones de intermediación laboral desarrolladas por el SPEE

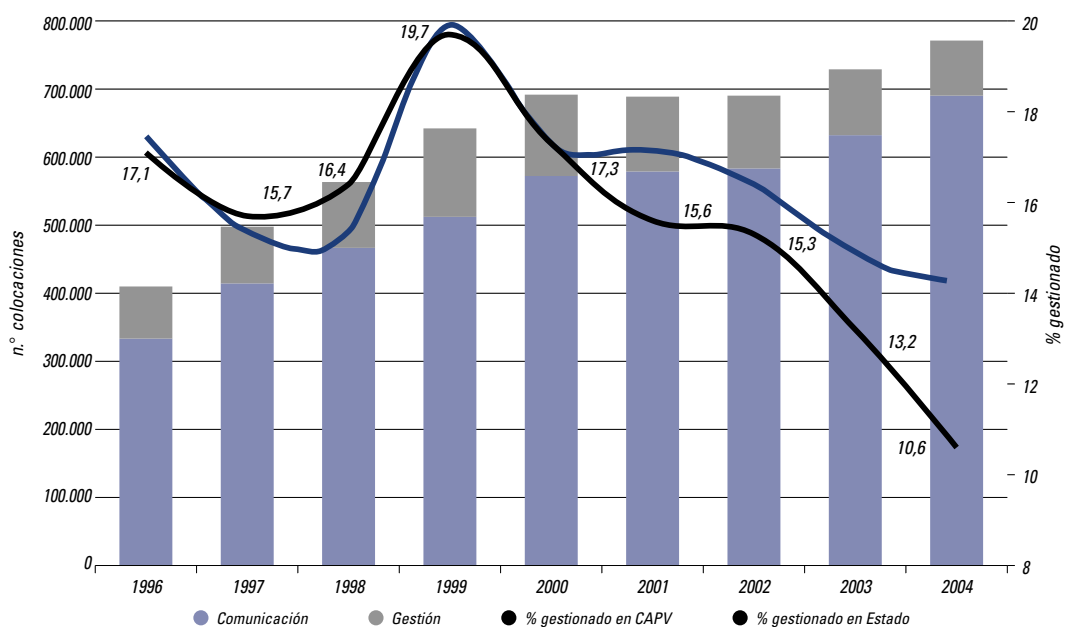
El SPEE, además de ser el encargado de la gestión de las políticas pasivas (reconocimiento y abono de las prestaciones por desempleo), es el primer organismo responsable de la intermediación en el mercado de trabajo.

No obstante, también existen una serie de entidades sin fin de lucro colaboradoras del SPEE que están reconocidas legalmente para realizar actividades de intermediación en el mercado de trabajo. En concreto, en la CAPV desarrollan estas funciones 12 agencias de colocación.

El número total de contratos realizados o colocaciones registradas por el SPEE en la CAPV fue en 2004 de 768.270, 45.600 más que en el año precedente. Gráfico 5.1.

La mayor parte de estas colocaciones son simplemente comunicadas al SPEE como un paso previo a su registro, mientras que las directamente gestionadas por este organismo caen por quinto año consecutivo. En 2004 son un total de 81.519 colocaciones, un 14,6% menos que en 2003, cuando en el conjunto del Estado crecen un 6,3%.

GRÁFICO 5.1. COLOCACIONES REGISTRADAS EN EL SPEE-INEM SEGÚN VÍA DE COLOCACIÓN



Fuente: SPEE-INEM (Subd. Gral. Informática y Estadística).

(b) Orientación: Las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios de orientación para el empleo y asistencia al autoempleo

Otro de los servicios que el SPEE realiza a través de sus Oficinas de Empleo, es el de la orientación y ayuda a la búsqueda de empleo.

En este área con los Servicios Públicos de Empleo pueden colaborar entidades conocidas como Centros Colaboradores de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia al Autoempleo (OPEA), que son entidades con personalidad jurídica propia y que carecen de fines lucrativos, cuya misión es la

realización de acciones dirigidas a mejorar las posibilidades de ocupación por cuenta ajena o por cuenta propia de los demandantes de empleo inscritos en su Oficina de Empleo.

En 2004 un total de 21.513 personas demandantes de empleo de la CAPV recibieron algún tipo de asistencia dentro del conjunto de acciones de orientación para el empleo, lo que supone un descenso de un 6% respecto del año anterior, tasa que alcanza el -20% en Álava. Este descenso se produce tanto entre las personas beneficiarias atendidas por el SPEE como principalmente entre las de las Entidades Colaboradoras, que realizan más del 85% del total de estas acciones. Cuadro 5.13.

CUADRO 5.13. NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE LAS ACCIONES DE ORIENTACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO Y ASISTENCIA PARA EL AUTOEMPLO

	SPEE			Entidades colaboradoras			Total		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Álava	1.146	904	703	3.968	3.986	3.196	5.114	4.890	3.899
Bizkaia	2.418	1.275	1.453	10.399	10.995	10.459	12.817	12.270	11.912
Gipuzkoa	2.607	887	807	5.704	4.839	4.895	8.311	5.726	5.702
CAPV	6.171	3.066	2.963	20.071	19.820	18.550	26.242	22.886	21.513

Fuente: SPEE (Subdirección General de Informática y Estadística).

(c) Acciones de formación ocupacional, de empleo-formación, experienciales e inserción

Las actuaciones de formación ocupacional para los trabajadores y trabajadoras desempleadas se realizan a través del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y Programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios, Unidades de Promoción y Desarrollo y Centros de Iniciativa Empresarial.

El SPEE realiza acciones de formación ocupacional, que imparte en sus propios Centros de Formación Ocupacional (cuatro en la CAPV: Vitoria-Gasteiz, La-sarte, Basauri y Sestao) y, financia mediante contrato-programa o convenio de colaboración con las entidades gestoras los realizados en los Centros Colaboradores en especialidades formativas homologadas.

En total el SPEE ha financiado 1.112 cursos terminados durante el año 2004, un 9,3% más que en 2003

pero por debajo de los de 2002, tras el fuerte descenso del año precedente. También el número de personas que participan en estos cursos (formadas con evaluación positiva) aumenta ligeramente respecto de 2003 y se mantiene en la media del quinquenio, tras el importante aumento registrado en 2002. En total, en 2004, han sido formadas con evaluación positiva 13.010 personas y se han producido 17.197 altas. Se observa, en este mismo año, una caída del alumnado en paro de larga duración (un -29%) y un aumento de los menores de 25 años y de las mujeres; los cuales, en 2003, disminuyeron. Cuadros 5.14 y 5.15.

Como actividades formativas mixtas de empleo y formación, también el SPEE financia las Escuelas Taller, los Talleres de Empleo y las 3 Casas de Oficios existentes en la CAPV, dirigidas a jóvenes desempleados y desempleadas menores de 25 años con especiales dificultades de inserción laboral e integración social. Cuadro 5.16.

CUADRO 5.14. CURSOS IMPARTIDOS POR EL INEM EN LA CAPV SEGÚN CENTRO DE IMPARTICIÓN⁽¹⁾

		Total	Centros formac. ocupacional	Centros colaboradores
2002	CAPV	1.191	93	1.098
2003	Álava	121	4	117
	Bizkaia	575	62	513
	Gipuzkoa	322	38	284
	CAPV	1.018	104	914
2004	Álava	132	4	128
	Bizkaia	689	40	649
	Gipuzkoa	291	4	287
	CAPV	1.112	48	1.064

⁽¹⁾ Total terminados en 2003. No se contabilizan los cursos que siguen en funcionamiento en 2004.

Fuente: SPEE (Subdirección General de Informática y Estadística).

CUADRO 5.15. PARTICIPANTES EN LOS CURSOS DE FORMACIÓN DEL SPEE-INEM EN LA CAPV

	2002		2003		2004	
	CAPV	CAPV	CAPV	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
Altas en el año	19.997	16.420	17.197	2.083	10.645	4.469
Formados con evaluación positiva (1)	15.791	12.940	13.010	1.585	7.806	3.619
Parados de larga duración	2.829	2.451	1.741	145	1.219	377
Menores de 25 años	3.870	3.171	3.946	517	2.447	982
Menores de 30 años	8.421	7.059	7.415	928	4.568	1.919
Mujeres (2)	1.188	459	686	6	7	673
Parados larga duración %	17,9	18,9	13,4	9,2	15,6	10,4
Menores 25 años %	24,5	24,5	30,3	32,6	31,4	27,1
Menores 30 años %	53,3	54,6	57,0	58,6	58,5	53,0
Mujeres (2) %	7,5	3,6	5,3	0,4	0,1	18,6

⁽¹⁾ Quedan excluidos los alumnos y alumnas cuya evaluación fue negativa, quienes causaron baja durante el curso por colocación u otras causas o continuaron en formación una vez finalizado el año.

⁽²⁾ Se contabilizan únicamente las mujeres que han finalizado con evaluación positiva y se forman en especialidades subrepresentadas.

Fuente: SPEE-INEM (Subdirección General de Informática y Estadística).

CUADRO 5.16 PARTICIPANTES EN ESCUELAS-TALLER Y CASAS DE OFICIOS EN LA CAPV

	Total			Escuela-taller			Casa de oficio-Taller empleo		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
2003	1.103	610	493	254	213	41	849	397	452
2004	1.112	634	478	226	188	38	886	446	440

Fuente: SPEE-INEM (Subdirección General de Informática y Estadística).

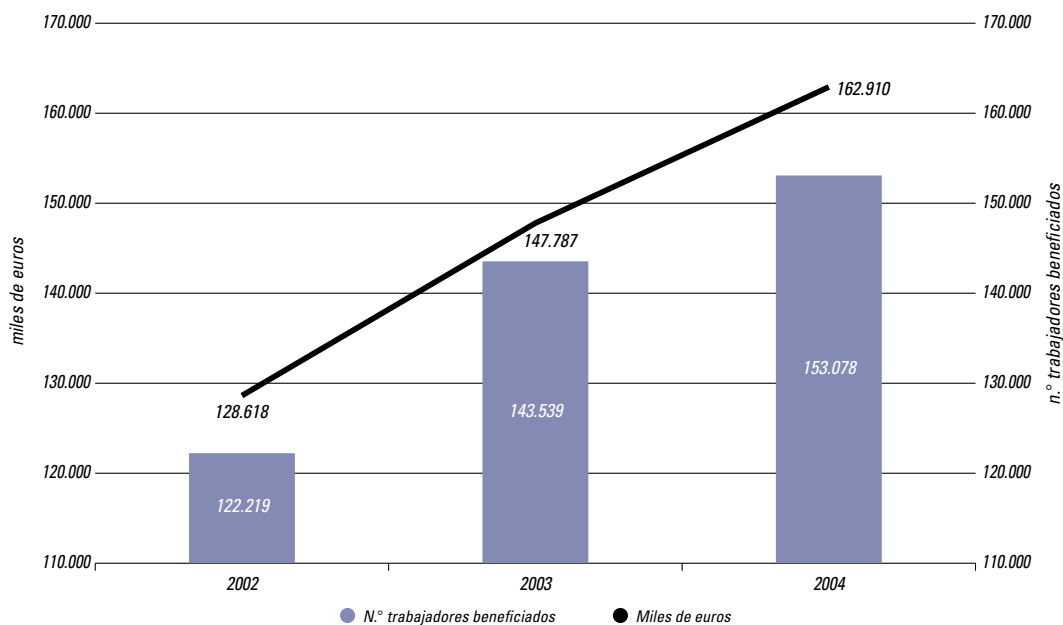
(d) Programas de fomento del empleo: bonificaciones en la cotización a la seguridad social por fomento de empleo

Entre los diversos programas en materia de apoyo a la creación de empleo con incentivo económico del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, destaca la bonificación por fomento de empleo, el programa que más recursos concentra del conjunto de PAEs realizadas en la CAPV. Estas ayudas dirigidas a fomentar la estabilidad a través de la contratación indefinida y paralelamente a la atención a los colectivos con mayores dificultades (desempleados de larga duración, mujeres, juventud, personas discapacitadas y trabajadores mayores de cuarenta y cinco años).

La Ley 45/2002 amplió los incentivos por contratación indefinida de determinados colectivos de desempleados y desde entonces se inició un constante crecimiento en la utilización de este tipo de incentivos a la contratación, que en 2004 supone 162.910 miles de euros, un 10,2% más que en el año anterior (teniendo en cuenta que en 2003 creció un 14,9% y que en 2002 también crecieron a una elevada tasa del 13,8%). El número de trabajadores beneficiados asciende a 153.078, lo que supone una bonificación media por persona beneficiaria de 940 euros. Gráfico 5.2.

Otra serie de programas complementarios se refieren al apoyo al empleo en Fomento del Desarrollo Local e Impulso de proyectos y empresas calificadas como I+E, Promoción del empleo autóno-

GRÁFICO 5.2. BONIFICACIONES POR FOMENTO DE EMPLEO DEL SPEE EN LA CAPV



Fuente: SPEE.

mo e Integración laboral del minusválido. Los datos de 2004 indican que se concedieron un total de total de 26,4 millones de euros para el desarrollo de estas actuaciones. El reparto de las mismas viene siendo muy estable, donde aproximadamente el 81% de estas ayudas se destinan a la Integración Laboral del Minusválido, el 11% a la Promoción del Empleo Autónomo y un 9% a las Iniciativas Locales, estas últimas básicamente para subvencionar contrataciones indefinidas y agentes de empleo local. Cuadro 5.17.

(e) Apoyo al empleo en corporaciones locales

El SPEE-INEM colabora también con las corporaciones locales dentro de los programas de empleo de interés social, donde se contemplan las subvenciones públicas para la realización de planes experienciales de inserción para mejorar la capacidad de ocupación de colectivos de trabajadores desempleados que sean contratados por las corporaciones locales en obras y servicios de interés general y social o Entidades dependientes o vinculadas a una Administración Local.

Políticas activas desarrolladas desde el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco

El Gobierno Vasco, particularmente, a través del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social gestiona varios programas de Empleo y Formación; y por otro lado, realiza determinadas actuaciones de orientación e intermediación a través del Servicio Vasco de Empleo, Lanbide.

(a) Acciones de intermediación laboral. El servicio vasco de empleo

El Servicio Vasco de Empleo, LANBIDE (antes Servicio Vasco de Colocación-Langai), para la orientación, el acompañamiento y la formación ocupacional ha sido puesto en marcha a partir de la aprobación del Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006. Langai ya actuaba desde 1996 como una de las agencias de colocación colaboradoras del SPEE en las actuaciones de intermediación en el mercado laboral LANBIDE depende orgánicamente de EGAILAN, la Sociedad Pública de Promoción de la Formación y el Empleo del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, donde además de estos servicios de intermediación, también realiza servicios de Información, Orientación Profesional y Promoción de Empleo.

La actividad de Lanbide en el año 2004, se sintetiza en 100.199 demandas de empleo, de las que el 24% se encuentran en situación de desempleo (el 31% del total de población parada según la PRA), y una oferta a través de este servicio y sus centros colaboradores de 12.063 puestos de trabajo.

En general se observa que el mayor volumen de puestos de trabajo tanto ofertados como demandas a través de Lanbide requieren una baja titulación y/o especialización, que corresponden básicamente al sector servicios (como son los trabajos de Dependiente/a en general, Camarero/a, Personal de limpieza, Administrativo/a, Encuestador, Mozo de almacén, Reponedor de hipermercado, Monitores de tiempo libre, Cocinero/a, etc) o de la industria y la construc-

CUADRO 5.17. AYUDAS RECIBIDAS EN LA CAPV DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MILES DE EUROS)

		Total*	Fomento del desarrollo local e impulso de proyectos y empresas calificados como I+E	Promoción del empleo autónomo	Integración laboral del minusválido
2001	CAPV	22.988	2.380	3.439	17.039
2002	CAPV	22.271	2.513	2.937	16.820
2003	CAPV	22.934	2.638	3.024	17.233
2004	CAPV	26.467	2.294	2.820	21.353
2004	Álava	4.131	335	636	3.160
2004	Gipuzkoa	11.307	856	871	9.580
2004	Bizkaia	11.029	1.103	1.312	8.613

(* La diferencia entre el total y la suma de los programas corresponde al programa de Apoyo al Empleo en Cooperativas y S.L. Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

ción (Mecánico-ajustador, Técnico en electricidad). Cuadros 5.18 y 5.19.

(b) Formación ocupacional

El abanico de programas dirigidos a la formación subvencionados por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco presenta en los últimos años una cierta estabilidad en cuanto a los programas desarrollados, gasto en los mismos y participantes, dentro de una tendencia hacia la reducción de las magnitudes de las acciones de formación que se han venido realizando desde esta administración dirigidas básicamente a determinados colectivos de personas desempleadas con especiales problemas de inserción laboral (que vienen a suponer más del 60% de las subvenciones

concedidas y cerca del 20% de los y las participantes), junto a una reordenación y un mantenimiento de las que tratan de ofrecer una primera experiencia laboral tanto a los y las estudiantes de formación profesional como a la juventud con vocación empresarial (que desde el año 2000 suponen entre el 10-15% de las subvenciones y el 20% del alumnado), gráfico 5.3.

En 2003 el conjunto de acciones formativas financiadas por la Dirección de Empleo y Formación supusieron un total de 19,1 millones de euros, un 4,3% menos que en el año anterior, para un total de personas participantes en estas acciones formativas que se mantiene en los últimos tres años estabilizado en el entorno de las 40.000 personas. Cuadro 5.20.

CUADRO 5.18. PUESTOS DE TRABAJO MÁS OFERTADOS Y DEMANDADOS A TRAVÉS DE LANBIDE

Ocupación	Ofertas	Demanda	IE*
Mayor demanda			
Dependiente comercio general	403	16.998	2,4
Empleado administrativo general	376	14.767	2,5
Personal de limpieza general	731	14.288	5,1
Reponedor de hipermercado	239	9.225	2,6
Mozo de carga, almacén o mercado	425	9.076	4,7
Recepcionista-telefonista en oficinas	102	8.168	1,2
Mayor oferta (no incluidos anteriores)			
Agente comercial	836	3.616	23,1
Entrevistador/encuestador	568	343	165,6
Camarero, en general	363	2.106	17,2
Azafata de información	348	1.033	33,7
Monitor de educación/tiempo libre	294	1.568	18,8
Cocinero, en general	289	1.296	22,3
Por Índice de Empleabilidad (no incluidos anteriores)			
Demostrador productos en comercios	93	81	115
Agente de seguros	109	119	92
Azafata de degustación	102	225	45
Mecánico-ajustador maquinaria industrial	94	247	38
Peluquero de señoras	55	182	30
Técnico en electricidad, en general	114	428	27

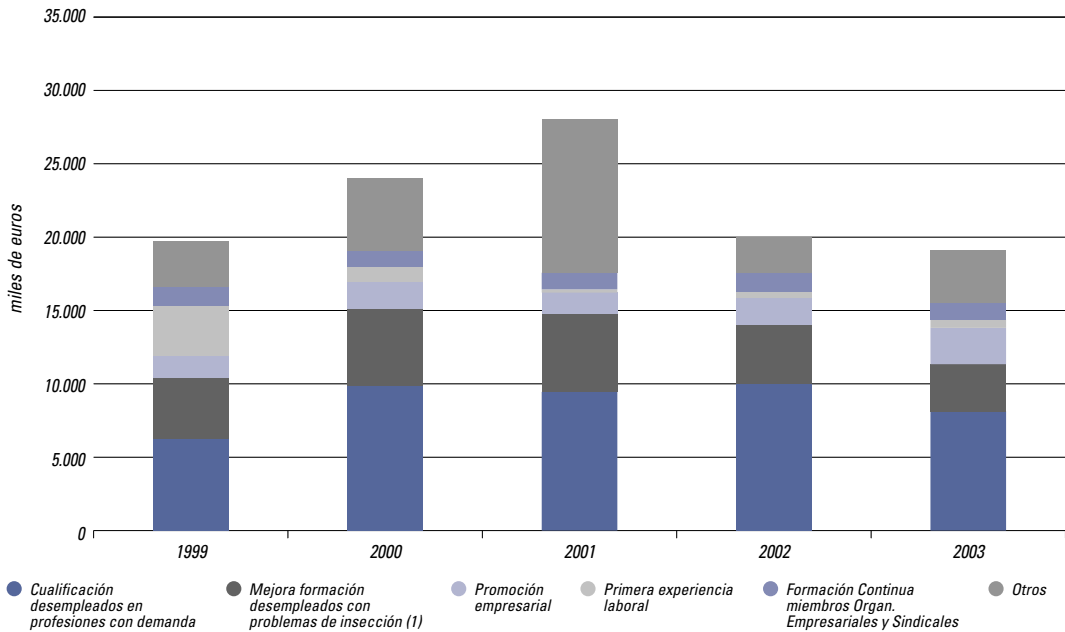
(*) Índice de Empleabilidad, número puestos demandados por las empresas por cada 100 personas oferentes de trabajo. Fuente: Lanbide.

CUADRO 5.19 DEMANDANTES DE EMPLEO ACTIVOS EN LANBIDE

	Total	% paro	Hombre	Mujer
16-24	25.065	12	13.627	11.438
25-34	43.028	30	18.823	24.205
35-44	20.732	27	8.775	11.957
45-54	9.170	19	3.706	5.464
55 y +	2.014	16	1.025	989
TOTAL	100.199	24	46.048	54.139

Fuente: Lanbide.

GRÁFICO 5.3. BONIFICACIONES POR FOMENTO DE EMPLEO DEL SPEE EN LA CAPV



(1) Incluye F. Ocupacional Parados Larga Duración en zonas deprimidas en 1999. (2) Incluye Iniciativas europeas, Equipamientos tecnológicos a Centros tutelados 1998-2001, Servicios de empleo 2000-03, Planes Interinst. 2001-03 y diversos en 2001 (Hobetuz, Ikastxekin, Aprendizaje a lo largo vida).

(c) Programas de fomento del empleo

Las políticas activas de empleo realizadas por el Gobierno Vasco a través del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, han cambiado de forma importante en 2004 a raíz de la aprobación del Decreto 329/2003, de 23 de diciembre, por el que se regulan las ayudas al empleo y del Decreto 328/2003, de 23 de diciembre, de Apoyo a la Cultura Emprendedora y a la Creación de Empresas.

El primer Decreto, que tiene su base en el Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006, establece las ayudas en materia de empleo regulando las nuevas ayudas a la contratación de aquellos colectivos de desempleados con dificultades de inserción laboral que el propio Plan establece y agrupa en la misma norma las anteriores actuaciones que venían recogidas en distintos Decretos relativas al fomento de la renovación de plantillas en las empresas, al reparto de tiempo de trabajo, a la eliminación de horas extra-

CUADRO 5.20. ACCIONES FORMATIVAS DEL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DEL GOBIERNO VASCO EN 2003

	N.º acciones	Horas	Participantes	Subvención	
				Total (miles €)	Subv/partic. (€)
Mejora formación desempl. con problemas de inserción	173	60.243	1.923	3.391	1.764
Cualificación desempleados en profesiones con demanda	359	111.160	6.275	8.253	1.315
Promoción Empresarial	312	37.244	5.783	2.266	392
Primera experiencia laboral		851.470	2.972	644	217
Formación Continua miembros Org. Empres. y Sindicales	281	14.416	17.359	1.133	65
Planes y Servicios de Orientación	41	17.400	6.565	3.368	2.428
TOTAL	1.166	1.091.933	40.877	19.055	466

Fuente: Dirección de Formación y Empleo, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

ordinarias, a medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, que este nuevo Decreto deroga.

Por su parte, el Decreto 328/2003 establece en su capítulo IV las subvenciones dirigidas a apoyar la creación de empresas constituidas por personas desempleadas, bien individualmente o bien bajo la forma de Comunidad de Bienes, Sociedad Civil o Sociedad Mercantil, y deroga el Decreto 305/1996, de 24 de diciembre, por el que se regulan las medidas de fomento del autoempleo.

Las Ayudas al Empleo que desarrollan estos Decretos se enmarcan en cinco líneas de actuación:

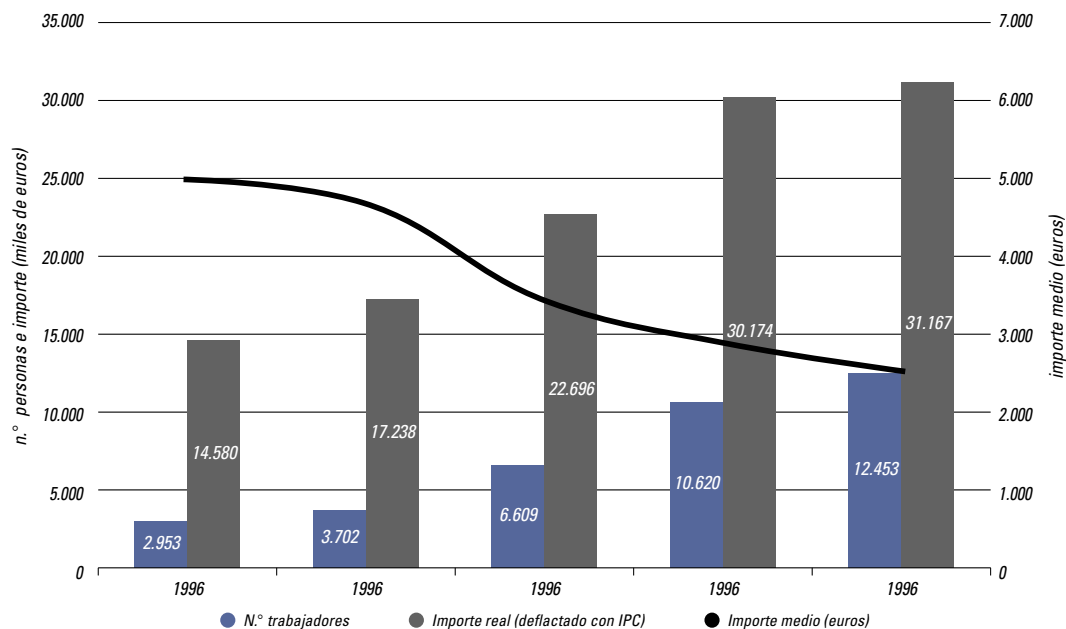
- Capítulo II: ayudas dirigidas a favorecer la inserción laboral de personas pertenecientes a colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, mediante subvenciones, y a fomentar la contratación en el ámbito de los empresarios individuales.
- Capítulo III: apoya la renovación de la plantilla en las empresas mediante las ayudas al contrato de relevo.

- Capítulo IV: ayudas para el fomento del reparto de tiempo de trabajo.
- Capítulo V: ayudas dirigidas a subvencionar los contratos de trabajo que se realicen dentro de los Proyectos de Empleo-Formación en el ámbito local cuya fase de formación haya recibido subvención en virtud de lo dispuesto en el Decreto por el que se regulan las medidas destinadas a la mejora de la ocupabilidad y a promover la inserción laboral.
- Capítulo VI: ayudas para favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar.

El número de trabajadores y trabajadoras participantes en estos programas y el de subvenciones para el fomento del empleo ha aumentado en 2004 en un 17,3%; son un total de 12.453 las personas/entidades acogidas a los diferentes programas. De esta forma, el conjunto de acciones de fomento del empleo que en 2003 alcanzaban al 12,6% del total de personas paradas en el año según la PRA, llegan en 2004 al 16,3%. Gráfico 5.4.

El conjunto de las subvenciones concedidas se incrementan en un 6,4% (en 2002 y 2003 lo hicieron un

GRÁFICO 5.4. EVOLUCIÓN DE IMPORTES Y TRABAJADORES BENEFICIADOS EN LOS PROGRAMAS DE EMPLEO DEL G.V.



Fuente: Dep. de Justicia, Empleo y Seguridad Social.

37%) o un 3,3% en términos reales. En total se han concedido unas subvenciones de 35,5 millones de euros, donde casi el 50% corresponde a subvenciones a trabajadores y empresas en el programa de conciliación de la vida familiar y laboral, un 15,8% son las referidas ayudas del Capítulo II para la contratación de colectivos con dificultades laborales, el 23,3% son ayudas a la renovación de plantillas y el 11% se destinan al fomento del autoempleo. Sin embargo, la subvención media se viene reduciendo en los últimos años: si en 2003 lo hizo en un 15%, en 2004 cae un 9,2%, lo que supone una cifra de 2.855€ por persona, 291€ menos que en el año precedente. Cuadro 5.21

Concluyendo, como hemos podido observar, el área de la lucha contra el desempleo, y en concreto sus políticas activas y pasivas presentan una situación muy particular. Por un lado, tanto la Administración Central, como el Gobierno Vasco están incidiendo en el mismo tema desde planteamientos políticos diferentes, poniendo encima de la mesa recursos propios que, en ocasiones, tienen la misma finalidad y que, por lo tanto, generan duplicidades, ineficiencias, vacíos y diversidad de enfoques.

Esta situación es extensible también a los Territorios Históricos, donde cada Diputación y las administracio-

nes locales tienen sus competencias correspondientes en materia de empleo. A todo ello, hay que añadir un número bastante amplio de entidades privadas que están promoviendo y gestionando directamente, o a través de la administración pública medidas de empleo.

A partir de esta situación, los principales asuntos que deben resolver las instituciones competentes de la CAPV en materia de empleo son:

- Llegar a un acuerdo con la Administración Central para realizar las transferencias en materia de políticas de empleo. De ese modo se contará con un mayor margen de actuación, se evitarán duplicidades y mejorará la coordinación.
- Ordenación eficiente de las actividades desarrolladas por las distintas administraciones de la CAPV. Nos estamos refiriendo a la coordinación de las competencias que cada una de ellas tiene en materia de empleo.
- También es importante fijarse en la calidad del empleo. Se debe luchar por reducir la temporalidad, la rotación y las condiciones laborales.
- Por último, aclarar el papel que deben de jugar los agentes sociales, sin duda, muy importantes en la gestión, intermediación y orientación laboral

CUADRO 5.21. PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO DEL GOBIERNO VASCO EN 2004 (TRABAJADORES SUBVENCIONADOS, SUBVENCIONES EN MILES DE EUROS Y SUBVENCIÓN MEDIA EN EUROS)

Programas del Servicio de Empleo	CAPV			Álava		Bizkaia		Gipuzkoa	
	N.º trabaj.	Subven. Total	Subven. Media	N.º trabaj.	Subven. Total	N.º trabaj.	Subven. Total	N.º trabaj.	Subven. Total
Ayudas a la Contratación (1)	1.155	4.886	4.230	146	582	630	2.828	379	1.476
Contratac. de personas ex toxicómanas (1)	61	713	11.697	5	44	38	466	18	203
Ayudas a la renovación de plantillas (2- Contrato de relevo).	1.120	5.682	5.073	140	701	469	2.389	511	2.592
Ayudas a la renovación de plantillas en cooperativas (2-Ayudas al socio que se retira)	141	1.432	10.157	14	139	16	156	111	1.137
Ayudas a la renovación de plantillas en cooperativas (2-Nuevos contratos de sociedad)	224	1.171	5.227	7	32	14	1	203	1.060
Reparto tiempo de trabajo (3)	70	144	2.063	5	1	11	22	54	117
Ayudas a proy. de empleo formación (4)	11	116	10.500	0	0	11	116	0	0
Conciliación vida laboral y familiar (5-Personas trabajadoras)	7.984	15.064	1.887	469	842	1.072	1.876	790	1.404
Conciliación vida laboral y familiar (5-Empresas)	1.014	2.414	2.380	181	412	444	1.005	389	997
Ayudas a la creación de empresas (6)	673	3.932	5.842	73	418	294	1.706	306	1.808
TOTAL PROGRAMAS	12.453	35.553	2.855	1.040	3.171	2.999	10.563	2.761	10.793

Decreto 329/2003: (1) Cap. II; (2) Cap. III; (3) Cap. IV; (4) Cap. V; (5) Cap. VI.

Decreto 328/2003: (6) Capítulo IV.

Fuente: Departamento de Justicia, Empleo y Seg.Social. Gobierno Vasco.

5.2. Pobreza y Exclusión social

5.2.1. Niveles de pobreza y exclusión social en la CAPV

La pobreza como concepto no presenta una única definición universalmente consensuada, sino que son fundamentalmente dos las aproximaciones que se pueden emplear para definir este fenómeno.

Por un lado, se puede definir la pobreza en términos absolutos como la incapacidad de acceso a un determinado conjunto de bienes y servicios básicos para la subsistencia configurado según criterios objetivos y exógenos a la situación de cada momento y sociedad.

También se utiliza otra definición, de carácter más relativo, que determina la situación de pobreza en comparación con el nivel de vida medio de la población. Es un concepto cambiante en función de lo que se considere un nivel de vida medio aceptado socialmente y es la aproximación más frecuente en los países desarrollados, además de ser la utilizada en la CAPV en los estudios llevados a cabo.

Existen diversas metodologías para delimitar la pobreza y la información que se incluye en este epígrafe se basa principalmente en los indicadores propios diseñados por el Gobierno Vasco en su Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, EPDS; así como, a efectos comparativos con el Estado español y la UE, en los indicadores homologados en el ámbito de la UE (método Eurostat).

- El método estadístico europeo (Edis, Cáritas y Eurostat)

A los efectos del estudio comparado de la pobreza en Europa, el método original estableció el *umbral de pobreza* en una cota estadística relativa, fijada en el 50% de la media de los ingresos nacionales netos disponibles por adulto equivalente. De acuerdo con esta aproximación pueden considerarse pobres las familias con ingresos inferiores al 50% de los ingresos medios disponibles por unidad de consumo equivalente. La escala de equivalencia fue establecida en el estudio de O'Higgins (1987) y previamente también por la OCDE.

El método introducido recientemente por Eurostat para el cálculo de los bajos ingresos es similar. No obstante, se introducen tres matizaciones para el cálculo del citado umbral de pobreza: uso la mediana en sustitución de la media, aplicación del nivel del 60% de la mediana y aplicación de escalas de equivalencia corregidas. Cuadro 5.22

CUADRO 5.22. UMBRALES DE BAJOS INGRESOS SEGÚN METODOLOGÍA EUROSTAT (€/MES)

Tamaño del hogar	Pobreza relativa Bajos ingresos
1 PERSONA	650
2 PERSONAS	975
3 PERSONAS	1.170
4 PERSONAS	1.365
5 PERSONAS	1.560

Fuente: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales. 2004.

- La metodología de Leyden o Subjective Poverty Line (SPL).

La investigación aplicada ha demostrado las limitaciones del método estadístico europeo y evidenciado que se trata sobre todo de un indicador de desigualdad de la distribución de ingresos dentro de una determinada sociedad. Otro aspecto criticado es que la determinación del umbral de pobreza resulta totalmente arbitraria, tanto en relación al porcentaje fijado como al sistema de equivalencias, quedando definido en exclusiva en función de los criterios del investigador.

Para obviar estos problemas se han introducido una serie de metodologías innovadoras que, en general, tienen en común el intento de asociar el cálculo de los umbrales de pobreza a la propia percepción que, sobre sus necesidades básicas, tiene la sociedad. Una de las metodologías más consolidadas a este respecto es la metodología desarrollada en sus orígenes en torno a la Universidad de Leyden.

- La utilizada por el Gobierno Vasco en su Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS), a partir de la metodología de Leyden.

Se traduce en lo fundamental en la aplicación de la ecuación SPL a unos grupos de edades determina-

dos (menores de 45 años, 45-64 años y mayores de 65 años) utilizando para ello la variable de gastos en vez de la de ingresos. Esta variable de gastos no se refiere, no obstante, al gasto total de los hogares sino a su gasto corriente habitual.

En su origen, el cálculo de los umbrales de pobreza y de ausencia de bienestar se realizaba excluyendo los grupos extremos en la relación entre gastos reales y mínimos definidos, es decir, los grupos en la parte alta y más baja de la escala de rentas. Sin embargo, nuevas comprobaciones llevaron, en el año 2004, a una aplicación que se ajusta más estrictamente a la filosofía original del método SPL, e incorpora sólo dos modificaciones: el uso de la variable de gastos en lugar de la de ingresos y el cálculo de distintos umbrales en función de la edad de la persona principal. Cuadro 5.23

En la EPDS se distinguen **dos tipos de pobreza**: *pobreza de mantenimiento* y *pobreza de acumulación*.

La **pobreza de mantenimiento** hace referencia a las situaciones en las que los recursos económicos cubren con dificultad las necesidades mínimas de los hogares, presentando dos niveles de intensidad¹³⁹.

1. Las situaciones de riesgo de pobreza grave, que hacen referencia a realidades caracterizadas por una disponibilidad de ingresos económicos potencialmente insuficientes para hacer frente a la cobertura de las necesidades más elementales, particularmente las relacionadas con los gastos regulares de alimentación, vivienda, vestido y calzado.

2. Las situaciones de riesgo de ausencia de bienestar, que se relacionan con una disponibilidad de ingresos económicos potencialmente insuficientes para hacer frente a los gastos necesarios para mantener los niveles mínimos de bienestar y comodidad esperados en una determinada sociedad, más allá de la mera cobertura de las necesidades básicas.

No obstante, la pobreza como problema socioeconómico no sólo está ligada a la renta regular disponible en un momento dado, también lo está, al capital disponible y a las condiciones de vida a más largo plazo.

Por este motivo la EPDS introduce el concepto de **pobreza de capital o de acumulación** frente a la pobreza de renta o de mantenimiento. Mientras que la pobreza de mantenimiento hace referencia a la dificultad a corto plazo de cubrir las necesidades básicas de supervivencia, la pobreza de capital o de acumulación **hace referencia a la capacidad de mantener a largo plazo unas condiciones adecuadas de vida**. En este sentido la pobreza de acumulación refleja unas condiciones de vida situadas claramente por debajo de los mínimos aceptables en nuestra sociedad en relación a variables básicas que, como la vivienda, reflejan **una posición social de tipo estructural**.

De este modo se define como "la incapacidad de un hogar para conseguir acceder a los bienes de consumo duradero necesarios para mantener, en el largo plazo, un nivel de vida mínimamente adecuada. Implica una situación, no específica sino global, de

CUADRO 5.23. UMBRALES DE POBREZA GRAVE DE MANTENIMIENTO Y DE AUSENCIA DE BIENESTAR EN 2004 SEGÚN EL METODO UTILIZADO POR EL GOBIERNO VASCO EN 1986. (EN EUROS/MES)

	<45 Años		45-64 Años		>65 Años	
	Pobreza	Ausencia de bienestar	Pobreza	Ausencia de bienestar	Pobreza	Ausencia de bienestar
1 Persona	776,73	1.192,40	549,43	878,64	405,01	675,74
2 Personas	883,96	1.398,01	719,70	1.204,50	558,24	948,69
3 Personas	953,42	1.534,35	842,81	1.448,58	673,50	1.156,95
4 Personas	1.005,99	1.639,07	942,72	1.651,21	769,44	1.331,89
5 Personas	1.048,76	1.725,19	1.028,32	1.827,70	853,17	1.485,60

Fuente: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales. 2004.

¹³⁹ Eustat. Encuesta de pobreza y desigualdades sociales 2004. Resumen y conclusiones.

precariedad diferencial en la disponibilidad de este tipo de bienes así como en el nivel de los recursos patrimoniales disponibles, circunstancia que se traduce en unas condiciones de vida insuficientes para mantener una existencia digna”

Para el estudio comparado con Europa (utilizando metodología Eurostat), se realiza el siguiente paralelismo:

- Situaciones de pobreza grave: las situadas por debajo del 40% de la mediana.
- Situaciones de ausencia de bienestar o de riesgo de renta baja: as situadas por debajo del 60% de la mediana.

Si comparamos la situación de la CAPV con la de resto de Estados de la UE-15 (aplicando la metodología Eurostat), para lo cual se dispone de datos publicados por Eurostat correspondientes al año 2001 (cuadro 5.24); se observa que:

- Adoptando como indicador de pobreza grave el 40% de la mediana; el resultado en la CAPV, 3,7% resulta inferior a la media de la Unión Europa, situada en el 5%. También es claramente inferior al indicador del Estado español (7%) así como al de los demás países del sur de Europa, incluida Italia, Irlanda y Reino Unido.

La posición de la CAPV es menos favorable al comparar el indicador de bajos ingresos o ausencia de bienestar (por debajo del 60% de la mediana). En este punto, el nivel del 16,5% de la CAPV se aleja de los niveles de los países mejor posicionados, con niveles que oscilan entre el 9% de Suecia y el 13% de Bélgica. Resulta más cercano al 15% de Francia y de la propia UE, considerada en su conjunto. El indicador de la CAPV sigue siendo, no obstante, inferior al del Estado español (19%), al de los demás países del sur de Europa y al de Irlanda y Reino Unido.

Recapitulando, los resultados reflejan que la posición de la CAPV es mucho más favorable en términos del indicador de pobreza grave que en ausencia de bienestar.

- Por lo que respecta al coeficiente Gini que mide el grado de desigualdad de los ingresos de un país, siendo 0 en una sociedad en la cual cada miembro recibiría exactamente el mismo ingreso que todos los demás y 1 si un miembro recibe todos los ingresos y el resto nada, es decir, máxima desigualdad; los valores en 2001 van del 0,22 que registra Dinamarca al 0,35 del Reino Unido. En la CAPV, los últimos datos disponibles (1999), sitúan el coeficiente en 0,30.

CUADRO 5.24. TASAS DE RENTA BAJA (AUSENCIA DE BIENESTAR Y POBREZA GRAVE) Y COEFICIENTE GINI(*)

	Tasa de renta baja o ausencia de bienestar 60% de la mediana		Tasa de pobreza grave 40% de la mediana		Coeficiente Gini		
	2001	2003	2001	2003	1999	2001	2003
Alemania	13	15	2	5	0,25	0,27	0,29
Austria	12	13	3	4	0,26	-	-
Bélgica	13	-	2	-	0,29	0,28	0,28
Dinamarca	10	-	2	-	0,23	0,22	0,25
Finlandia	11	11	2	2	0,25	0,27	0,26
Francia	13	-	4	-	0,29	0,29	0,30
Grecia	20	-	8	-	0,34	0,33	0,35
Holanda	12	-	3	-	0,26	0,28	-
Irlanda	21	-	5	-	0,32	0,29	0,30
Italia	19	-	8	-	0,30	0,29	-
Luxemburgo	12	10	3	3	0,27	0,27	0,28
Portugal	20	19	6	-	0,36	0,37	-
Reino Unido	19	18	5	5	0,32	0,35	0,35
Suecia	9	-	2	-	0,23	0,24	-
España	19	19	7	6	0,33	0,33	0,31
EU-15	15	15	5	-	0,29	0,30	-
CAPV	16,5 EN 2004		3,7 EN 2004		0,30	-	-

(*) Mide el grado de desigualdad de los ingresos de un país, daría 0 en una sociedad con máxima igualdad y 1 cuando se tiene la máxima desigualdad.

Fuente: Eurostat. Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales 2004, aplicando la metodología de Eurostat.

Dentro del ámbito estatal se puede afirmar que la situación de la CAPV es buena, según se desprende de los datos del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE¹⁴⁰) por Comunidades Autónomas. Así, en la CAPV en el año 2000, el porcentaje de población (tanto adultos como personas) con bajos ingresos o ausencia de bienestar (por debajo del 60% de la mediana) no sólo se encuentra muy por debajo de la media del Estado (10,6% frente al 17,1%), sino que es uno de los más bajos de entre todas las Comunidades Autónomas, cuadro 5.25.

CUADRO 5.25. PORCENTAJES DE ADULTOS Y PERSONAS CON BAJOS INGRESOS O AUSENCIA DE BIENESTAR*, 2000

	Adultos	Personas
Andalucía	28,8	28,8
Aragón	10,4	11,4
Asturias	10,9	12,1
Baleares	9,7	8,8
Canarias	21,5	22,6
Cantabria	12,2	12,3
Castilla y León	18,1	18,3
Castilla-La Mancha	26,7	28,2
Cataluña	8,4	9,4
Com. Valenciana	19,6	21,2
Extremadura	39,8	40,8
Galicia	17,7	18,3
Madrid	8,7	11,0
Murcia	21,0	23,0
Navarra	8,4	9,4
Rioja	12,8	12,4
Media española	17,1	18,4
CAPV	10,6	12,6

(*): 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo, tomando la distribución de personas.

Fuente: Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), 2000.

En el análisis que se presenta a continuación, se pretende dar una visión general de la incidencia de la pobreza en los diferentes colectivos sociales de la CAPV. Para ello nos basaremos en la metodología de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, EPDS, del Gobierno Vasco (1996, 2000 y 2004). No es posible plantear una comparativa con la realidad estatal o europea pero sí permite ofrecer una idea de este fenómeno en la CAPV.

En primer lugar se analiza la **pobreza de mantenimiento**, a continuación la **pobreza de acumu-**

lación y finalmente cómo inciden tanto uno como otro tipo de pobreza en los hogares de la CAPV y en los diferentes colectivos sociales.

Se tratará de ver si la tendencia de la CAPV es la que se está dando también en Europa, sobre todo en referencia a los colectivos sobre los cuales la incidencia de la pobreza es mayor, con la dificultad mencionada en cuanto a la comparación directa de los datos europeos con los de la CAPV.

5.2.1.1 Pobreza de mantenimiento

Tal y como muestran los datos de las sucesivas EPDS realizadas por el Gobierno Vasco (cuadro 5.26), el crecimiento económico de los últimos años, junto con el descenso de las cifras de desempleo, ha supuesto un aumento sustancial de los niveles de bienestar en la CAPV. Así, tanto el porcentaje de personas como de hogares que se encuentran en situación de bienestar social presenta una tendencia creciente; y en el año 2004, el porcentaje de personas en tal situación llega al 80,2%; siendo el de hogares el 76,4%.

En consecuencia, el indicador de **riesgo de ausencia de bienestar**, tanto en términos de personas como de hogares, tiende a reducirse entre 1996 y 2004. Ver también Cuadros IV.4 y 5 del documento anexo (Capítulo IV).

Por el contrario, entre 1996 y 2004, se observa un incremento de 3 décimas en el indicador de **riesgo de pobreza grave** medido en términos de hogares, el cual sitúa en el año 2004 en un 4,9% del total (36.428 hogares). No ocurre lo mismo si la medición se realiza en términos de personas, ya que el porcentaje de personas en riesgo de pobreza grave ha decrecido 5 décimas en este periodo, y afecta en el año 2004 a un 3,5% de la población total (73.718 personas). No obstante, si se compara este último indicador entre 2000 y 2004, se detecta una tendencia al estancamiento ya que la reducción es de menor intensidad.

¹⁴⁰ El PHOGUE (1994-2001) ha sido sustituido por el proyecto "Community Statistics on Income and Living Conditions" cuyos primeros resultados no estarán disponibles hasta Diciembre de 2006.

CUADRO 5.26. EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE POBREZA DE MANTENIMIENTO (DATOS EN PORCENTAJES)

	1996	2000	2004
Indicadores de riesgo (Hogares)			
Pobreza	4,6	5,5	4,9
Ausencia de bienestar	31,6	28,8	23,6
Situación de bienestar	68,4	71,2	76,4
Indicadores de riesgo (Personas)			
Pobreza	4,0	3,6	3,5
Ausencia de bienestar	28,3	20,9	19,8
Situación de bienestar	71,7	79,1	80,2

Fuente: Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 1996, 2000, 2004.

Analizaremos a continuación en términos de **hogares** (donde observamos un incremento del riesgo de pobreza grave entre 1996 y 2004), los colectivos en los que la incidencia de la pobreza de mantenimiento es mayor. Las variables utilizadas serán: tipo de familia, género, grupos de edad y ocupación.

Según el tipo de *grupo familiar* y en el periodo 1996-2004,

- La pobreza afecta, particularmente, a las familias monoparentales, 12,2% del total de tales hogares, y a los hogares de personas solas, 11,3% del total (según datos de 2004, cuadro 5.27); y en ambos casos se observa que los respectivos porcentajes han crecido, es decir, hay más personas solas y familias monoparentales en situación de pobreza grave.
- Esta tendencia no se da en el caso de ausencia de bienestar, ya que tanto el porcentaje de personas solas como el de hogares monoparentales que viven en situación de ausencia de bienestar ha decrecido. Así todo, en el año 2004, están el tal situación, el 29,2% de los hogares monoparentales y el 42,3% de las personas solas.
- La tendencia observada en Europa y en el Estado Español vuelve a coincidir con la de la CAPV, así, la

tasa de renta baja o ausencia de bienestar por tipo de hogar es mayor en las familias monoparentales, en los hogares de una persona menor de 30 años y en los hogares de una persona mayor de 65 años, cuadro IV.6 del documento anexo (Capítulo IV).

Por *género* y en el periodo 1996-2004

- La pobreza grave incide de una forma especial en las mujeres, y además la situación ha empeorado entre 1996-2004. De hecho, si en 1996 afectaba al 9,8% de las mismas, en 2004 llega a afectar al 12,3%. En el caso de los hombres esta cifra apenas ha variado y afecta al 2,9%, cuadro 5.28.
- La ausencia de bienestar incide también más en las mujeres, pero en este caso la situación de la mujer difiere sustancialmente de la del hombre (en 2004, afecta al 41,6% de las mujeres por un 18,7% de hombres). La tendencia que presenta es decreciente en ambos sexos; en el caso de los hombres de un 27,6% en 1996 a un 18,7% en el año 2004 y en el caso de las mujeres, de un 47,9% en 1996 a un 41,6%, en 2004.
- En cuanto a los datos facilitados por Eurostat referentes a la tasa de renta baja o ausencia de bienestar, se observan también diferencias entre los

CUADRO 5.27. POBREZA DE MANTENIMIENTO. EVOLUCIÓN ENTRE 1996 Y 2004 POR TIPO DE GRUPO FAMILIAR (DATOS EN PORCENTAJES DE HOGARES)

	Pobreza grave			Ausencia de bienestar		
	1996	2000	2004	1996	2000	2004
Personas solas	7,4	14,8	11,3	46,6	62,5	42,3
Pareja sin hijos	4,4	4,5	2,8	36,3	34,2	18,8
Pareja con hijos	2,6	2,0	1,8	24,7	15,4	16,8
Familias monoparentales	13,0	8,0	12,2	40,5	29,6	29,2

Fuente: Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 1996, 2000, 2004.

CUADRO 5.28. POBREZA DE MANTENIMIENTO. EVOLUCIÓN ENTRE 1996 Y 2004 POR SEXO DE LA PERSONA PRINCIPAL DEL HOGAR (DATOS EN PORCENTAJES DE HOGARES)

	Pobreza grave			Ausencia de bienestar		
	1996	2000	2004	1996	2000	2004
Hombre	3,0	3,0	2,9	27,6	21,6	18,7
Mujer	9,8	13,3	12,3	47,9	51,9	41,6

Fuente: Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 1996, 2000, 2004.

hombres y mujeres no tan acusadas como las de la CAPV. Cuadro IV. 6 del documento anexo (Capítulo IV).

En cuanto a la *edad de la persona principal del hogar*, y en el periodo 1996-2004

- La mayor incidencia del riesgo de pobreza grave y ausencia de bienestar se da en los hogares de personas más jóvenes, menores de 25 años, con 23,4% y un 64,7% respectivamente. Cuadro 5.29.
- En el caso de la pobreza grave, ésta decrece al aumentar la edad y si comparamos la situación en 1996 y 2004, observamos que la misma decrece paulatinamente, en cada uno de los grupos de edad.
- En el caso de la ausencia de bienestar, ésta decrece entre 1996-2004 en todos los grupos de edad; pero contrariamente a la evolución de la pobreza grave en función de la edad, la ausencia de bienestar decrece en un principio pero vuelve a aumentar a partir de los 55 años.
- Los datos europeos aportados por Eurostat, muestran que la tasa de renta baja o ausencia de bienestar incide, como en la CAPV, de una manera más significativa en los hogares de personas menores de 25 años, cuadro IV.6 del documento anexo (Capítulo IV).

Según la *situación en relación con la actividad* y en el periodo 1996-2004

- El riesgo de pobreza es claramente mayor en el colectivo de parados con un 36,7%, frente a un 5,4% de los inactivos y a un 2,8% de los ocupados; en 2004; y la situación se agudiza (salvo en el caso de los inactivos) entre 1996-2004
- La situación de bienestar presenta en los tres colectivos una evolución favorable (ya que decrece el porcentaje de hogares en situación de ausencia de bienestar).

Respecto a los ocupados, se observa un aumento en el riesgo de pobreza en los hogares de un 0,8% en 1996 a un 2,8% en el año 2004 junto con un aumento en el riesgo de ausencia de bienestar del 14,3% al 18% en el periodo 2000-2004, cuadro 5.30. Esta situación se explicaría por la propia coyuntura del mercado de trabajo que, aunque habiendo aumentado el empleo, éste ha sido fundamentalmente en algunas formas ocupacionales en precario, asalariados inestables, autónomos en sectores con bajos ingresos y servicio doméstico.

- Se observa, también, que la distancia en el riesgo de pobreza entre ocupados y parados se sigue manteniendo, incluso aumenta un poco más en el año 2004 respecto a 1996. En el caso de los ocu-

CUADRO 5.29. INCIDENCIA DE RIESGO DE POBREZA GRAVE Y AUSENCIA DE BIENESTAR POR EDAD DE LA PERSONA PRINCIPAL DEL HOGAR (DATOS EN PORCENTAJES DE HOGARES)

	Pobreza grave			Ausencia de bienestar		
	1996	2000	2004	1996	2000	2004
< 25 años	12,1	69,3	23,4	92,6	89,1	64,7
25-34 años	5,9	7,9	11,2	35,6	29,8	24,2
35-44 años	4,1	5,0	7,0	28,3	24,2	28,4
45-54 años	3,7	2,4	2,8	22,4	13,0	18,0
55-64 años	4,9	5,8	4,6	29,5	20,4	19,2
65 años y más	5,0	6,4	1,8	40,8	45,1	25,6
TOTAL	4,6	5,5	4,9	31,6	28,8	23,6

Fuente: Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 1996, 2000, 2004.

CUADRO 5.30. POBREZA DE MANTENIMIENTO. EVOLUCIÓN ENTRE 1996 Y 2004 POR SITUACIÓN EN RELACIÓN A LA ACTIVIDAD DE LA PERSONA PRINCIPAL DEL HOGAR (DATOS EN PORCENTAJES DE HOGARES)

	Pobreza grave			Ausencia de bienestar		
	1996	2000	2004	1996	2000	2004
Ocupado/a	0,8	1,8	2,8	20,1	14,3	18,0
Parado/a	32,7	34,9	36,7	73,9	71,0	62,9
Inactivo/a	6,0	7,5	5,4	40,4	41,7	28,5

Fuente: Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 1996, 2000, 2004.

pados, el riesgo de pobreza aumenta pasando de 0,8% a 2,8%, mientras que en el caso de los parados pasa de un 32,7% a un 36,7%.

- La desigual incidencia de la problemática de la pobreza en relación a la actividad sigue la misma tendencia que en Europa. Como se puede observar en el cuadro IV.6 del documento (Capítulo IV), la tasa de renta baja o ausencia de bienestar de la media europea es significativamente mayor en el colectivo de personas desempleadas.

Se observa, así mismo, un despunte en el colectivo de jubilados e inactivos según los datos de Eurostat, colectivos que en el caso de la EPDS son agrupados en el colectivo de inactivos.

A modo de *conclusión* y cruzando las variables que anteriormente hemos analizado destacamos como principales colectivos que presentan pobreza de mantenimiento (en sus dos versiones, pobreza grave y ausencia de bienestar) a: las mujeres desempleadas, las mujeres inactivas menores de 65 años y los hombres desempleados, cuadro 5.31.

Y nos llama la atención el hecho de que mientras el indicador de riesgo de ausencia de bienestar de

crece en los tres colectivos entre 1996 y 2004; el de riesgo de pobreza grave decrece en los hombres desempleados (suponemos por la coyuntura del mercado de trabajo mencionada anteriormente); pero por el contrario, se incrementa en las mujeres desempleadas y, por supuesto, en las mujeres inactivas menores de 65 años.

La disminución en la tasa de pobreza grave de mantenimiento en la CAPV del 5,5% en 2000 al 4,9% del año 2004 se debe también al descenso de este tipo de problemática en el colectivo de mujeres; sobre todo en el de las mujeres mayores de 65 años y las desempleadas; aun cuando en este último caso, la incidencia es mayor que en 1996

Un colectivo-hogar no destacado en el año 2000 y que aparece de forma notoria en el 2004 es el de personas con nacionalidad de países no de la UE, para este grupo la pobreza afecta al 23,0%.

5.2.1.2 Pobreza de acumulación

En términos de hogares, en la CAPV, la tasa de pobreza de acumulación crece entre, 1996 y 2004, de

CUADRO 5.31. POBREZA DE MANTENIMIENTO. EVOLUCIÓN ENTRE 1996 Y 2004 POR TIPOLOGÍA SOCIO-DEMOGRÁFICA DE LA PERSONA PRINCIPAL DEL HOGAR (DATOS EN PORCENTAJES DE HOGARES)

	Pobreza grave			Ausencia de bienestar		
	1996	2000	2004	1996	2000	2004
Ocupados estables	0,4	1,2	1,3	17,8	12,4	15,0
Ocupados no estables	3,5	5,9	10,9	35,5	28,9	35,3
Hombres desempleados	29,5	24,5	28,3	68,8	71,4	58,0
Mujeres desempleadas	44,0	59,8	53,6	92,5	70,0	72,9
Hombres inact. < 65 años	5,4	6,5	6,9	35,9	26,3	27,6
Mujeres inact. < 65 años	18,6	17,0	28,8	54,0	42,6	51,0
Hombres > 65 años	4,4	3,6	1,5	36,3	35,0	17,7
Mujeres > 65 años	5,2	10,5	2,4	47,3	60,0	39,8
Personas no de la UE	—	—	23,0	—	—	—
TOTAL	4,6	5,5	4,9	31,6	28,8	23,6

Fuente: Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 1996, 2000, 2004.

un 1,6% a un 1,8%, afectando a 13.366 hogares, cuadros IV.4 y 5 del documento anexo (Capítulo IV).

A diferencia de la pobreza de mantenimiento, en términos individuales la incidencia es también mayor, afectando a 46.177 personas, lo que supone un 2,2% de la población, 0,4 puntos menos que en 2000; pero mayor que el 1,8% del año 1996, cuadros IV.4 y 5 del documento anexo (Capítulo IV).

Analizaremos a continuación en términos de **hogares**, y en el periodo 1996-2004, los colectivos en los que la incidencia de la pobreza de acumulación es mayor.

Según el *tipo de grupo familiar*, la pobreza incide más intensamente en los hogares de familias monoparentales, 5,6% y en las personas solas, 2,2%; pero mientras la incidencia decrece en el periodo considerado en el caso de los hogares de personas; en los de las familias monoparentales se incrementa, cuadro 5.32.

CUADRO 5.32. POBREZA DE ACUMULACIÓN. EVOLUCIÓN ENTRE 1996 Y 2004 POR TIPO DE GRUPO FAMILIAR (DATOS EN PORCENTAJES DE HOGARES)

	1996	2000	2004
Personas solas	2,4	2,2	2,2
Pareja sin hijos	1,0	0,9	1,1
Pareja con hijos	1,4	2,1	1,1
Familias monoparentales	2,6	4,6	5,6

Fuente: Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 1996, 2000, 2004.

Por *género*, la incidencia de la pobreza de acumulación es mayor nuevamente entre las mujeres, 3,7% por un 1,3% de los hombres, y además se da un aumento en el caso de las mujeres y una disminución en los hombres, cuadro 5.33.

CUADRO 5.33. POBREZA DE ACUMULACIÓN. EVOLUCIÓN ENTRE 1996 Y 2004 POR SEXO DE LA PERSONA PRINCIPAL DEL HOGAR (DATOS EN PORCENTAJES DE HOGARES)

	1996	2000	2004
Hombre	1,4	1,9	1,3
Mujer	2,3	3,0	3,7

Fuente: Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 1996, 2000, 2004.

La pobreza de acumulación se asocia más directamente a la *situación en relación con la actividad*, e incide de una manera especial sobre el colectivo de

desempleados, como ya hemos comentado anteriormente. No obstante, la tasa de pobreza de acumulación en los hogares de desempleados disminuye y pasa de ser de un 10% en 1996 a un 6,9% en el año 2004. Por el contrario en los otros hogares se registran ligeros aumentos, los de los inactivos, pasan del 1,5% al 2,3%, y los de los ocupados, del 0,9% al 1,2%, cuadro 5.34.

CUADRO 5.34. POBREZA DE ACUMULACIÓN. EVOLUCIÓN ENTRE 1996 Y 2004 POR SITUACIÓN EN RELACIÓN A LA ACTIVIDAD DE LA PERSONA PRINCIPAL DEL HOGAR (DATOS EN PORCENTAJES DE HOGARES)

	1996	2000	2004
Ocupado/a	0,9	1,1	1,2
Parado/a	10,0	18,7	6,9
Inactivo/a	1,5	2,1	2,3

Fuente: Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 1996, 2000, 2004.

A modo de *conclusión*, en el periodo considerado, cuadro 5.35.

- La pobreza de acumulación afecta en mayor medida a las personas con nacionalidad no de la UE, 19,9% de los hogares; a las mujeres inactivas menores de 65 años; a las mujeres desempleadas y a los hombres desempleados.
- En comparación con los resultados del año 1996, la pobreza de acumulación aumenta en los colectivos de ocupados no estables (se pasa de un 1,3% a un 5%), mujeres inactivas menores de 65 años (se pasa de un 2,9% a un 10,2%) y mujeres mayores de 65 años (se pasa de un 2,1% a un 2,5%).

CUADRO 5.35. POBREZA DE ACUMULACIÓN. EVOLUCIÓN ENTRE 1996 Y 2004 POR TIPOLOGÍA SOCIO-DEMOGRÁFICA. (NIVELES DE INCIDENCIA EN PORCENTAJES DE HOGARES)

	1996	2000	2004
Ocupados estables	0,8	0,8	0,5
Ocupados no estables	1,3	3,3	5,0
Hombres desempleados	10,4	15,9	6,3
Mujeres desempleadas	8,8	25,5	8,2
Hombres inact. < 65 años	0,9	4,7	1,0
Mujeres inact. < 65 años	2,9	2,8	10,2
Hombres > 65 años	1,4	1,0	1,2
Mujeres > 65 años	2,1	1,9	2,4
Personas no de la UE	—	—	19,9
TOTAL	1,6	2,1	1,8

Fuente: Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 2000, 2004.

5.2.1.3 Incidencia de ambos tipos de pobreza en el año 2004

Las situaciones de riesgo de pobreza (ambas: mantenimiento y acumulación) se dan de una manera más significativa en las personas que residen en hogares cuyo titular tiene las siguientes características¹⁴¹:

- Según el tipo de grupo familiar: personas solas y familias monoparentales

En las familias monoparentales, un 19,2% y en las personas solas, un 12,6%. Cifras estas muy superiores al 3,4% que se da en el caso de las parejas sin hijos y al 2,8% de las parejas con hijos.

- Según género: mujeres

La diferencia es sustancial, así, la incidencia en el caso de que la persona principal del hogar sea mujer es del 17,2% frente al 3,2% de los hombres.

- Según la edad: las personas jóvenes

La incidencia es mayor en el caso de los hogares encabezados por una persona menor de 35 años, 15,9%. Esta incidencia disminuye hasta el 7,4% en el caso de que la persona principal tenga entre 35-44 años y hasta un 2,6% entre las personas de 45 a 54 años. La incidencia vuelve a elevarse, hasta el 3,4% en el caso de los hogares encabezados por una persona de entre 55-64 años y disminuye hasta el 2,5% si la persona tiene más de 65 años.

- Según el nivel de estudios de la persona principal del hogar: las personas sin estudios mínimamente cualificados

La relación existente es clara: a menor nivel de estudios mayor riesgo de pobreza. La incidencia es del 23,1% en el caso de los hogares encabezados por personas que no tienen estudios frente al 4,9% en el caso de los que poseen estudios primarios y el 4,4% en los que la persona principal posee estudios de formación profesional. En el caso que se posean estudios cualificados, la incidencia de cualquier tipo de pobreza disminuye considerablemente, siendo tan solo del 3,7%.

- Según la situación laboral de la persona principal del hogar: las personas no ocupadas y los ocupados inestables

En un 29,7% de los hogares en los que incide cualquier tipo de riesgo de pobreza, la persona principal está en situación de desempleo. Destacar que la incidencia de la pobreza es también superior a la media de la CAPV en los hogares en los que la persona principal es un ocupado inestable, 13,2%, o inactivo, 7%.

- Los inmigrantes procedentes de países no de la UE

La incidencia en los hogares encabezados por una persona inmigrante de un país de fuera de la UE es rotunda. Así, la incidencia es del 19,9% en el caso de la pobreza de acumulación y del 23% en la de mantenimiento. En conjunto, se da una incidencia del 41%.

- Los hogares con menores de 14 años

En el caso de personas en hogares con menores de 14 años la incidencia tanto de una como de otra forma de pobreza se sitúa en un 7,7% frente al 4,2% en el caso de los hogares sin menores.

5.2.1.4 Incidencia de la pobreza por territorio histórico

El problema de la pobreza en la CAPV incide de una manera muy diferente según el Territorio Histórico. Bizkaia es el que peores cifras refleja, tanto en lo que se refiere al riesgo de pobreza grave como de ausencia de bienestar. Según los datos recogidos en la EPDS, en el año 2004, en Bizkaia se dan el 63,6% de situaciones de pobreza grave, mientras que Gipuzkoa recoge el 24,3% de las situaciones y en Álava se dan tan solo el 12,1%.

Las diferencias son menos acusadas en el caso de ausencia de bienestar pero siguen siendo considerables, así en Bizkaia se concentra el 59,6% de los hogares en situación de ausencia de bienestar por un 28,4% de Gipuzkoa y un 12% de Álava, cuadro 5.36.

¹⁴¹ Informe EPDS. Eustat 2004.

CUADRO 5.36. DISTRIBUCIÓN DE LAS SITUACIONES DE RIESGO DE POBREZA GRAVE Y DE AUSENCIA DE BIENESTAR POR TERRITORIO HISTÓRICO (DATOS EN PORCENTAJES SOBRE EL TOTAL DE HOGARES)

	Pobreza grave	Ausencia de bienestar
Álava	12,1	12,0
Bizkaia	63,6	59,6
Gipuzkoa	24,3	28,4
CAPV	100,0	100,0

Fuente: Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 2004.

En cuanto a la incidencia de riesgo de pobreza grave y de ausencia de bienestar, también en término de hogares, Bizkaia se sitúa a la cabeza con una incidencia de riesgo de pobreza del 5,8% por un 3,6% de Gipuzkoa y un 4,3% de Álava. En el caso de ausencia de bienestar, la diferencia es de casi 6 puntos en Bizkaia, 26,3%, que en Gipuzkoa y Álava, 20,5%, cuadro 5.37.

Así, tanto la incidencia de riesgo de pobreza como la de ausencia de bienestar en Bizkaia está claramente por encima de la media de la CAPV, al contrario de lo que ocurre en Gipuzkoa y en Álava.

En cuanto a la incidencia de la pobreza de acumulación por hogares, Bizkaia vuelve a reflejar las peores cifras con un 2,1%, algo superior que en Gipuzkoa, 1,8% y tres veces y media superior a la de Álava, 0,6%, cuadro 5.38.

Analizando la distribución de la pobreza de acumulación, en términos de hogares, se observa que en Bizkaia se concentran el 62,3% de los casos de pobreza de acumulación, por un 33,1% de Gipuzkoa y un 4,6% de Álava.

CUADRO 5.38. DISTRIBUCIÓN E INCIDENCIA DE LAS PROBLEMÁTICAS DE POBREZA DE ACUMULACIÓN POR TERRITORIO HISTÓRICO DE RESIDENCIA (DATOS EN PORCENTAJES-HOGARES)

	Distribución	Incidencia
Álava	4,6	0,6
Bizkaia	62,3	2,1
Gipuzkoa	33,1	1,8
CAPV	100,0	1,8

Fuente: Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 2004.

5.2.2. Prestaciones económicas periódicas de carácter asistencial

La administración de los distintos tipos de prestaciones económicas periódicas de carácter asistencial en vigor, exceptuando las prestaciones por hijo/a a cargo, corresponde a las Diputaciones Forales, si bien parte de su gestión se realiza en los servicios sociales de base. Estas ayudas económicas periódicas están básicamente destinadas a personas/unidades familiares sin ingresos o con ingresos inferiores a las diversas cuantías que ofrece cada prestación.

Se distribuyen de la siguiente forma por tipo de prestación:

- Fondo Nacional de Asistencia Social-FONAS (en la CAPV, Fondo de Bienestar Social (FBS)).
 - Pensión de ancianidad
 - Pensión de enfermedad
- Pensiones No Contributivas (PNC).
 - Pensión no contributiva de jubilación
 - Pensión no contributiva de invalidez
 - Prestaciones por hija o hijo a cargo

CUADRO 5.37. INCIDENCIA DE LAS SITUACIONES DE RIESGO DE POBREZA GRAVE Y DE AUSENCIA DE BIENESTAR POR TERRITORIO HISTÓRICO (DATOS EN PORCENTAJES DE HOGARES)

	Pobreza grave	Ausencia de bienestar	En situación de bienestar
Álava	4,3	20,5	79,5
Bizkaia	5,8	26,3	73,7
Gipuzkoa	3,6	20,5	79,5
CAPV	4,9	23,6	76,4

Fuente: Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 2004.

- Prestaciones de la Ley de Integración Social de personas con Minusvalía (LISMI).
 - Subsidio por ayuda de tercera persona
 - Subsidio de movilidad y compensación de gastos de transporte
 - Subsidio de garantía de ingresos
 - Atención sanitaria y farmacéutica
- Lucha contra la Exclusión Social.
 - Renta Básica.
 - Ayudas de Emergencia Social, AES.

Además de las ayudas económicas mencionadas hasta el momento, relacionadas con situaciones de pobreza o de muy bajos ingresos, existen otras líneas de ayudas tendentes a paliar otras contingencias:

- las personas con discapacidad tienen acceso a ayudas para tratamientos especializados, para la adquisición de ayudas técnicas, y para paliar situaciones excepcionales,
- los menores que han vivido en instituciones de guarda reciben apoyo económico durante su proceso de independización o ayudas complementarias, etc.

5.2.2.1 Fondo de Bienestar Social

El Fondo de Bienestar Social incluye dos tipos de prestaciones:

- La **pensión de ancianidad del FBS**, sobre la que mantiene capacidad normativa el Gobierno Vasco y responsabilidad financiera las Diputaciones Forales, es una prestación económica de derecho periódica, de larga duración, establecida con el

objetivo de garantizar unos ingresos mínimos a todas aquellas personas ancianas que carecen de recursos suficientes para hacer frente a sus necesidades básicas de subsistencia.

- La **pensión de enfermedad del FBS** es una prestación económica de derecho, periódica, establecida con el objetivo de garantizar unos ingresos mínimos a todas aquellas personas que se encuentran absolutamente incapacitadas para trabajar y que carecen de recursos suficientes para hacer frente a sus necesidades básicas de subsistencia.

Aunque, respectivamente, están siendo sustituidas por las posteriormente creadas Pensión No Contributiva de Jubilación y Pensión No Contributiva de Invalidez, del Sistema de Seguridad Social, siguen manteniendo su vigencia, pudiendo optar los solicitantes, de acuerdo a sus intereses, por una u otra alternativa. Si bien el tope de ingresos, coincidente con la cuantía de la prestación, se mantiene estable desde hace años para promover el trasvase de los beneficiarios del FBS a las pensiones no contributivas (PNC).

El importe de las pensiones asistenciales del Fondo de Bienestar Social de las Diputaciones Forales ascendió en 2004 a 3,5 millones de euros, es decir, fue un 10,5% inferior al registrado en el año anterior, cuadro 5.39. Por su parte, el número de beneficiarios disminuyó en un 4,2%, un 5,9% en el caso de las pensiones por ancianidad y un 1,8% en las de enfermedad.

CUADRO 5.39. EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES ASISTENCIALES DEL FBS EN LA CAPV

	2000	2001	2002	2003	2004	% 2003-04
Número de beneficiarios						
Ancianidad	1.498	1.404	1.161	1.021	961	-5,9
Enfermedad	1.030	951	852	685	673	-1,8
Total	2.528	2.353	2.014	1.706	1.634	-4,2
Importe total (miles de euros)						
Ancianidad	3.167	2.833	2.519	2.311	2.055	-11,1
Enfermedad	2.152	1.890	1.764	1.566	1.414	-9,7
Total	5.319	4.724	4.283	3.878	3.469	-10,5
Importe medio mensual (14 pagas €)						
Ancianidad	151,0	144,2	154,8	161,7	152,7	-5,5
Enfermedad	149,2	142,0	147,9	163,3	150,1	-8,1
Total	150,3	143,3	151,9	162,4	151,6	-6,6

Fuente: Elaboración a partir de Diputación de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa.

5.2.2.2 Pensiones no contributivas

Las pensiones no contributivas (PNC) aunque están reguladas por el Estado y financiadas por la Seguridad Social, son gestionadas las Diputaciones Forales (área de Servicios Sociales de sus correspondientes departamentos). En función del tipo de familia en la que el beneficiario está integrado, garantiza alrededor de 3.500€ anuales distribuidos en 14 pagas. Entre las mismas se tienen:

- **PNC de Jubilación:** prestación económica periódica de derecho establecida con el objetivo de garantizar unos ingresos mínimos a todas aquellas personas ancianas que carecen de recursos económicos suficientes para hacer frente a sus necesidades básicas de subsistencia.
- **PNC de Invalidez:** prestación económica periódica de derecho, de larga duración, establecida con el objetivo de garantizar unos ingresos mínimos de subsistencia a todas aquellas personas que padecen deficiencias —previsiblemente permanentes, de carácter físico o psíquico, congénitas o no— que anulan o modifican su capacidad física psíquica o sensorial, y que carecen de recursos económicos suficientes para hacer frente a sus necesidades básicas.
- **Prestaciones por hija o hijo a cargo:** se conceden a las personas que tienen a cargo menores de

18 años, cuando sus ingresos no superan cierta cantidad.

El importe total de las pensiones no contributivas pagadas en 2004 fue de 43,1 millones de euros, lo que supone un descenso del 12,2% respecto a 2003. El número de beneficiarios fue de 16.982; 4.789 recibieron pensiones no contributivas por jubilación, 5.314 por invalidez y 6.879 por prestaciones por hija o hijo a cargo, dándose un descenso del 2,3% en el caso de los beneficiarios de las prestaciones por jubilación, un descenso del 1,8% en los beneficiarios de las prestaciones por invalidez y un incremento del 11,8% en los beneficiarios de las prestaciones por hija o hijo a cargo, lo que supone un aumento en conjunto del 3,1% respecto al año anterior, cuadro 5.40.

Según datos del IMSERSO, en el año 2004 en la CAPV el 65,67% de las personas beneficiarias de pensión no contributiva son mujeres, porcentaje siete puntos inferior a la participación femenina en el Estado, así como la segunda más baja, tras la que se registra en la Comunidad Autónoma de Ceuta.

Por otro lado, se tienen las **ayudas económicas, vía subsidio, para familias con hijos e hijas, por filiación natural y adoptiva del Gobierno Vasco**¹⁴². Hasta la fecha del presente informe, se regulan mediante el Decreto 176/2002 de 16

CUADRO 5.40. EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CAPV

	2000	2001	2002	2003	2004	% Var. 03-04
Número de beneficiarios						
Jubilación	5.004	5.181	5.122	4.902	4.789	-2,3
Invalidez	5.797	5.569	5.425	5.414	5.314	-1,8
Prestación por hija/hijo a cargo	5.737	5.504	5.778	6.155	6.879	11,8
Total	10.801	10.750	16.325	16.471	16.982	3,1
Importe total (miles de euros)						
Jubilación	16.420	17.084	19.845	19.816	16.313	-17,7
Invalidez	20.823	20.591	23.644	24.772	21.447	-13,4
Prestación por hija/hijo a cargo	3.830	3.890	4.170	4.530	5.380	18,8
Total	41.050	41.557	47.659	49.118	43.140	-12,2
Importe medio mensual (14 pagas €)						
Jubilación	234,4	235,5	276,8	288,8	243,3	-15,7
Invalidez	256,6	264,1	311,3	326,8	288,3	-11,8
Prestación por hija/hijo a cargo	47,7	50,5	51,6	52,6	55,9	6,3
Total	246,1	250,3	208,5	213,0	181,5	-14,8

Fuente: Elaboración a partir de Diputaciones Forales y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

¹⁴² En el marco del Plan Interinstitucional de Apoyo a las familias con hijos e hijas.

de julio, y la Instrucción 1/2003 de 16 de abril de 2003.

Son de carácter universal, es decir, se dirigen a todas las familias que tienen hijos o hijas y se tienen tres modalidades:

- Ayudas por el nacimiento o adopción del segundo hijo o hija, otorgándose una ayuda única y de una sola vez, con ocasión del nacimiento o la constitución de la adopción.
- Ayudas de carácter sucesivo y periódico por el nacimiento o adopción del tercer o sucesivos hijos o hijas, hasta cumplir los 5 años. Se definen como ayudas plurianuales
- Ayudas para los casos de parto y adopción múltiple que se otorgan hasta cumplir los 10 años. Se definen como ayudas plurianuales.

En su aplicación estamos hablando de tres colectivos diferenciados:

- Familias con 2.º hijo o hija: nacimientos y adopciones que se han producido desde el 1/1/2002 (por tanto tenemos producidos en el año en curso o en años anteriores, pero desde 2002).
- Familias con 3.º hijo o hija o siguientes: nacidos en el año en curso (2002, 2003 ó 2004), pero con derechos económicos sucesivos para aquellos nacimientos y adopciones producidos desde el

1/1/1998, concediendo la ayuda para el tiempo que reste hasta que cumpla los 5 años. Con esta modalidad se incluye en las ayudas a un colectivo tradicionalmente olvidado, las familias numerosas.

- Familias con nacimientos o adopciones múltiples: nacidos y nacidas y adoptados y adoptadas en el año en curso (2002, 2003 y 2004), pero con derechos económicos sucesivos para aquellos nacidos desde el 1/1/1993, correspondiendo la ayuda por el tiempo que reste hasta cumplir los diez años.

Además es necesario apuntar que el decreto establece que:

- Para el computo de hijos e hijas se tendrán en cuenta todos los que convivan con las personas solicitantes independientemente de su filiación.
- Si algún hijo o hija padece una minusvalía, la ayuda se duplica para éste.

Entre el año 2002 y el 2004, el gasto del Gobierno Vasco en la materia que nos ocupa se ha incrementado un 16,6%, pasando de los 15 mil a los 17,5 miles euros. En número de ayudas, según datos facilitados por el Gobierno Vasco, constatamos que desde la implantación de las ayudas, se ha experimentado un incremento general.

El importe estimado medio de la ayuda ha pasado de 1.188 a 1.305 euros. No obstante, dada la va-

CUADRO 5.41. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN MILLONES DE EUROS

		2002	2003	2004	
Nacimiento/Adopción en el año en curso	Nacimiento/Adopción del 2.º hijo o hija	5,8	8,6	9,7	
Ayudas Plurianuales	Nacimiento/Adopción del 3.º hijo o hija o sucesivos hasta los 5 años	4,2	7,3	7,5	
	Parto Múltiple hasta los 10 años	3,9			
Pagos correspondientes a expedientes por segundo hijo de años anteriores (pero desde 2002)				0,3	
Total		13,9	15,9	17,5	Var. 2002-04%
Sucesos del suceso: Ayudas concedidas correspondientes a sucesos del año en curso		8,5	8,7	9,7	14,1
Sucesos de años anteriores: Ayudas concedidas correspondientes a sucesos en años anteriores (y sobre los cuales existe un derecho, es decir, ayudas plurianuales)		6,5	7,2	7,8	20,0
Total		15,0	15,9	17,5	16,6

Fuente: Evaluaciones del Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias, 2002, 2002 y 2004. Gobierno Vasco. La diferencia en el 2002, según consulta realizada al Gobierno Vasco se explica porque en la primera parte de la tabla no se han tenido en cuenta, en ese año, los sucesos presentados en los tres últimos meses del año, y en la segunda, al haberse realizado con posterioridad, sí.

CUADRO 5.42. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE AYUDAS POR AÑO, MODALIDAD Y APLICACIÓN

	2002	2003		2004	
N.º de ayudas					
2.º hijo o hija	5.989	6.110		6.292	
3.er hijo o hija y siguientes, hasta los 5 años	3.984	972 (referidos a 2003)	5.399 (referidos a años anteriores)	1.221 (referidos a 2004)	5.476 (referidos a años anteriores)
Parto Múltiple hasta los 10 años	2.292	402 (referidos a 2003)		420 (referidos a 2004)	
Total	12.265	12.883		13.409	
Sucesos del suceso: Ayudas concedidas correspondientes a sucesos del año en curso	7.244	7.484		7.933	
Sucesos de años anteriores: Ayudas concedidas correspondientes a sucesos en años anteriores (y sobre los cuales existe un derecho, es decir, ayudas plurianuales)	5.021	5.399		5.476	
Total	12.625	12.883		13.409	
Sucesos del suceso: Ayudas concedidas correspondientes a sucesos del año en curso					
2.º hijo o hija	5.989	6.110		6.292	
3.er hijo o hija	912	972		1.221	
Parto Múltiple	343	402		420	
Total	7.244	7.484		7.933	

Fuente: Evaluaciones del Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias, 2002, 2003 y 2004. Gobierno Vasco.

riedad de casos que hemos presentado anteriormente y la heterogeneidad de datos a nivel desagregado (por año, modalidad y aplicación) recomendamos una lectura pormenorizada de los cuadros 5.41 y 5.42.

5.2.2.3 Prestaciones contenidas en la LISMI

Parcialmente derogadas, añaden al requisito de bajos ingresos la existencia de determinados niveles de discapacidad, e incluyen cuatro tipos de ayudas:

- El **Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos**, de cuantía similar a la pensión del FBS, a partir de 1990 no se admiten nuevas solicitudes de este tipo de prestación, puesto que han sido sustituidas por la PNC de invalidez.
- El **Subsidio de Ayuda a Tercera Persona**, que complementa al anterior con alrededor de 60€ mensuales y también ha sido sustituida por la PNC de invalidez.
- El **Subsidio de Movilidad y Compensación de Gastos de Transporte** que, por su baja cuantía y

elevadas exigencias, prácticamente no se gestiona.

- La **Asistencia Sanitaria y Farmacéutica**, prestación que resulta obsoleta a raíz de la universalización del sistema sanitario.

Las prestaciones reconocidas en LISMI dirigidas a las personas mayores de 18 años afectadas por una minusvalía, se redujeron entre 2003 y 2004 en un 13,5% en el número de beneficiarios y en un 12,8% en los importes pagados, cuadro 5.43.

5.2.2.4 Prestaciones en materia de lucha contra la exclusión social

Garantía de recursos en la UE-15

La garantía de recursos o la aplicación de las prestaciones dirigidas a asegurar unas rentas mínimas a los ciudadanos y ciudadanas que se encuentren en una situación de extrema necesidad es un objetivo casi universal promovido por los distintos

CUADRO 5.43. EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES DE LA LISMI

	2000	2001	2002	2003	2004	% 2003/04
Numero de beneficiarios	2.399	2.175	1.943	1.777	1.537	-13,5
Garantía de ingresos mínimos	1.515	1.364	1.228	1.092	975	-10,5
Ayuda a 3.ª persona	246	218	174	153	129	-15,7
Movilidad y gastos de transp.	104	91	69	77	48	-37,7
Asist. sanitaria/Ayuda Farmac.	534	505	472	455	385	-15,4
Importe total (miles de euros)	3.467,8	2.924,8	2.841,3	2.537,5	2.213,7	-12,8
Garantía de ingresos mínimos	3.215,4	2.698,4	2.651,5	2.373,2	2.077,2	-12,5
Ayuda a 3.ª persona	204,3	183,0	152,8	129,6	111,6	-13,9
Movilidad y gastos de transp.	42,1	43,4	37,0	34,6	24,9	-28,0
Importe medio (Euros/mes)						
Garantía de ingresos mínimos	151,72	141,31	154,23	155,23	152,18	-2,0
Ayuda a 3.ª persona	59,67	59,96	62,72	60,5	61,79	2,1
Movilidad y gastos de transp.	35,21	39,73	44,69	37,44	43,23	15,5

Fuente: Dptos. de Acción Social / Bienestar Social de las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. Elaboración propia.

Estados y considerado como el último eslabón de la red de seguridad para tales personas y/o familias.

Tal prestación está implantada en 14 de los 15 países de la UE-15¹⁴³. En efecto, Grecia todavía no la ha introducido entre sus prestaciones sociales. En Italia, se está dando una aplicación progresiva diferenciada según las regiones y los municipios. España la aplica, aunque su dependencia es de las Comunidades Autónomas (sin una homogeneidad en su valoración económica) y no del gobierno estatal como sucede en el resto de países.

Salvadas estas primeras excepciones limitativas, creemos interesante resaltar algunas características.

- En 10 países su duración es ilimitada y, por tanto, los ciudadanos y ciudadanas disfrutan de una seguridad en la recepción de las mismas, mientras que en los 4 países restantes el disfrute es limitado en el tiempo. En Portugal y España, se pone el límite de los 12 meses, aunque cabe la prórroga que, en el primero de estos países, es automática. En Francia, se aplica durante 3 meses y las prórrogas pueden sucederse hasta completar el año. Y, finalmente, en Italia también es de duración limitada, aunque caben también nuevas prórrogas según las situaciones de necesidad de los ciudadanos y las ciudadanas que se benefician de las mismas.

- Edad mínima, a partir de la cual se pueden percibir los recursos mínimos apuntados: en 6 países (Dinamarca, Alemania, Italia, Austria, Finlandia y Suecia) se reconoce, explícitamente, este derecho sin ninguna limitación de edad. En otros 5 (Bélgica, Irlanda, Holanda, Portugal y Reino Unido), el derecho general comienza a la edad de 18 años, aunque en circunstancias específicas (como tener a cargo algún hijo) pueden recibir dicha prestación los menores de dicha edad. En el resto de países (España, Francia y Luxemburgo) el listón está situado en los 25 años, aunque en los tres casos se reconoce el derecho a menores de dicha edad con obligaciones familiares (hijos a cargo). En el caso de la CAPV queda fijada en los 23 años.
- Por lo que respecta a las condiciones de nacionalidad y residencia, se puede decir que la nacionalidad no es un requerimiento ya que, en general, pueden acceder a la prestación todos los residentes. Donde sí que existen diferencias es en materia de condiciones de residencia. 4 de los 15 Estados establecen condiciones en términos de periodo mínimo.
- En materia de inserción, en todos los casos, salvo en el Reino Unido, la voluntad de inserción debe probarse (salvo casos excepcionales) intentando la búsqueda de un empleo y/o participando en medidas activas de empleo y/o en convenios de inserción.

¹⁴³ MISSOC XI. Garantie de Ressources. 2004.

- El nivel de determinación es nacional en 8 países (Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Finlandia y Reino Unido), regional en 4 (Alemania, España, Italia y Austria) y resultado de una combinación nacional y local en 2 (Holanda y Suecia).
- Las rentas mínimas en la mayoría de países vienen complementadas por otras ayudas sociales más universales como son las prestaciones familiares, o las referidas a la vivienda o a la calefacción. Dichos complementos significan un incremento notable que puede llegar a suponer entre el 10% y el 30% aproximadamente de la prestación recibida como garantía de recursos¹⁴⁴.

Respecto a la existencia de derechos asociados en materia de vivienda y sanidad.

- La cobertura sanitaria en caso de enfermedad se contempla en 11 Estados. La excepción la constituyen, Luxemburgo y Reino Unido. Irlanda, por su parte, no establece derechos directos pero al final, existe cobertura.
- Los derechos asociados en materia de vivienda y calefacción presentan una tipología muy variada, tal y como se desprende de la lectura de la siguiente tabla.
- En relación a la cuantía que aplica cada país a las rentas mínimas, según las circunstancias personales o familiares de los ciudadanos, las variaciones

de la prestación económica son notables. Para una persona sola van desde los 151,84€ que se conceden en Portugal a los 1.130€ en Dinamarca, con una relación de 1 a 7,7 entre ambos países. En la parte alta de la horquilla se encuentran, además de Dinamarca, Luxemburgo (999,35€) y Reino Unido (700€). En un nivel intermedio, Bélgica, Holanda, Irlanda y Austria. Finalmente, ligeramente por encima de Portugal, se encuentran Italia, España, Alemania y Suecia.

Las citadas distancias se mantienen proporcionalmente, aunque las progresiones no siempre son idénticas, cuando las prestaciones mínimas se aplican a las distintas composiciones familiares (monoparentales, pareja sola, padres con 1 ó 2 hijos). Una familia con dos hijos puede llegar a recibir 3.213€ en Dinamarca o bien 455,52€ en Portugal. Tales diferencias, dentro de una única entidad de alcance político, la UE, pueden comportar obviamente graves consecuencias en el sentido de competencias entre Estados en el capítulo de la protección social.

Las cifras ofrecidas hay que considerarlas en el marco del conjunto de prestaciones sociales que tiene cada Estado y que generalmente complementan las cantidades que reciben las personas/familias beneficiarias de las rentas mínimas. Así se explicarían los reducidos montos que se perciben en países con un nivel elevado de protección social (Suecia, Finlandia, Alemania).

¹⁴⁴ MISSOC XI. Garantie de Ressources. 2002.

CUADRO 5.44. GARANTÍA DE RECURSOS POR PAÍSES: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Estados miembros	Denominación	Base estatutaria aplicable	Condiciones generales					Derechos asociados		
			Duración	Nacionalidad	Residencia	Edad	Voluntad de inserción laboral	Nivel de determinación	Salud	Vivienda y calefacción
BÉLGICA	MINIMEX (MINIMUM DE MOYENS D'EXISTANCE)	Ley de 28 de Mayo de 2002 sobre derechos a la integración social	Ilimitada	Del país, refugiados y extranjeros registrados	Residencia en el país	Desde los 18 años	Probada, salvo razones de salud	Nacional, sin diferencias regionales	Seguro de enfermedad voluntario gratuito	No hay derechos asociados
DINAMARCA	SOCIAL BISTAND	Ley de 10 de Junio de 1997 sobre política social activa	Ilimitada	Del país y extranjeros	Residencia durante 7 de los últimos 8 años	No existen condiciones	En búsqueda activa	Nacional, sin diferencias regionales	Gratuito para todos los residentes y posible suplemento para costes dentales y farmacéuticos	Suplementos para personas con costes importantes
ALEMANIA	SOZIALHILFE	Bundessozialhilfegesetz del 23 de marzo de 1994 Sozialgesetzbuch, Gesetz zur Einordnung des... de 27 de septiem. de 2003	Ilimitada	Del país, refugiados y extranjeros registrados	Residencia en el país	No existen condiciones	Preparado/a para acometer el trabajo que se ofrezca	Establecido por el Lander	Cubierta la protección en caso de enfermedad	Cubiertos
ESPAÑA	INGRESO MINIMO DE INSERCIÓN RENTA MINIMA	Normativa no homogénea en las 17 CC-AA.	12 meses, cabe prórroga	No en todos los casos es condición de elegibilidad	Residencia en la CC-AA por un periodo (entre 3 y 5 años)	De 25 a 65 años y menores con hijos a cargo o discapacitados	Debe ser capaz de trabajar	Establecido por las CC-AA.	Cubierta la protección en caso de enfermedad	No hay derechos asociados
CAPV	RENTA BÁSICA	Ley 12/1998 contra la exclusión social Ley 10/2000, de 27 de dicem. Carta de Dichos. Sociales Ley 4/2003, de 25 de junio	Dejará de percibirse cuando se subsanen las causas que dieron origen a la falta de cobertura de necesidades básicas o se logre la inserción social	Personas empadronadas en uno de los municipios de la CAPV con al menos un año de antigüedad. Será requisito necesario la certificación del estado de necesidad expedida, según el criterio de renta básica, por parte de los servicios sociales de base	Residencia en la CC-AA por un periodo (entre 3 y 5 años)	A partir de los 23 años	Participación en convenios de inserción	Establecido por el Gobierno Vasco	Cubierta la protección en caso de enfermedad	Si en vivienda, Ayudas de Emergencia Social
FRANCIA	REVENU MINIMUM D'INSERTION (RMI)	Código de la Acción Social y de la Familia, artículos L. 262-1 y siguientes	3 meses, cabe prórroga hasta el año	Del país y extranjeros viviendo en condiciones estables	Residencia regular en los últimos años en el país	Desde 25 años y menores con hijos a cargo	Disponible para formación, integración y empleo	Nacional, sin diferencias regionales	Cubierta	Si en vivienda
IRLANDA	SUPPLEMENTARY WELFARE ALLOWANCE	Ley de consolidación del Bienestar Social, 1993	Ilimitada	Nacionales, refugiados y toda persona residente legalmente	Residencia en el estado	Desde 18 años	El desempleado será titular de un pago complementario por desempleo	Nacional, sin diferencias regionales	No derechos directos pero al final existe cobertura	No derechos directos pero al final existe cobertura

CUADRO 5.44. GARANTÍA DE RECURSOS POR PAÍSES: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS (CONTINUACIÓN)

Estados miembros	Denominación	Base estatutaria aplicable	Condiciones generales						Derechos asociados	
			Duración	Nacionalidad	Residencia	Edad	Voluntad de inserción laboral	Nivel de determinación	Salud	Vivienda y calefacción
ITALIA	MINIMO VITALE REDDITO MINIMO	Normativa no homogénea en las regiones	Limitada con posibilidad de prórroga	Nacionales y residentes extranjeros	Residencia en el territorio municipal o regional	No hay límite de edad salvo en la región de Campania	El beneficiario dispuesto a participar en cursos que mejoren su situación	Establecido por las regiones	Cubierta	Vivienda: en algunas regiones y para personas mayores. Gas y electricidad en ciertas regiones
LUXEMBURGO	REVENU MINIMUM GARANTI	Ley de 29 de abril de 1999	limitada	Sin requerimientos de nacionalidad	Residentes en el país durante al menos 5 de los últimos 20. Sin requerimientos para ciudadanos de la UE y de la EEA o refugiados	Desde los 25 años	Dispuesto a participar en medidas activas	A nivel nacional	Los socios del seguro de enfermedad	En ciertos casos en vivienda y con un máximo
HOLANDA	ALGEMEINE BIJSTAND	Ley de asistencia social nacional	limitada	Toda persona sin recursos esenciales	Todo residente sin recursos esenciales	Desde los 18 años	Dispuesto a aceptar empleo adecuado, participar en medidas activas y estar inscrito en la Ofic. de Empleo	Combinación de la determinación nacional y local	Cubierta	En principio, no, pero existen excepciones
AUSTRIA	SOZIALHILFE	Leyes no homogéneas de los 9 Landers	limitada	Difiere según los Landers	Residencia en Austria	No existen condiciones de edad	La persona capaz de trabajar debe desear desarrollar un trabajo razonable	A nivel de Lander	Cubierta	En vivienda
PORTUGAL	RENDIMENTO MINIMO GARANTIDO	Ley 13/03 de 21 de mayo de 2003. Orden 283/03 de 8 de nov. de 2003	12 meses, cabe prórroga	No existen requerimientos	Residencia legal en Portugal	Desde los 18 años	Dispuesto a trabajar y a participar en medidas activas	A nivel nacional	Cubierta	No hay derechos asociados
FINLANDIA	TOIMEENTULO-TUKI	Ley de asistencia social de 30 de diciembre de 1997	limitada	No existen requerimientos	Toda persona que reside en el país	No existen condiciones de edad	En la medida que la persona sea capaz de trabajar debe intentar buscar un trabajo	A nivel nacional	Cubierta	Existen subsidios complementarios
SUECIA	SOCIALBIDRAG	Ley de enero de 2002	limitada	No existen requerimientos	Toda persona con derecho a estar en el país	La asistencia se da a la familia como un todo	En la medida que la persona sea capaz de trabajar debe intentar buscar un trabajo	Combinación de la determinación nacional y local	Cubierta	Los costes de vivienda adecuada están cubiertos
REINO UNIDO	INCOME SUPPORT	Regulac. de apoyo al ingreso, 1987. Ley de la Admón. de la S.S. de 1992	limitada	No existen requerimientos	Deben estar presentes en el país	Desde los 18 años	No es condición	A nivel nacional	Gratis algunos aspectos y ayudas para otros, pero no cobertura total	Existen ayudas en materia de vivienda

Fuente : MISSOC XI. Garantie de Ressources. 2004

CUADRO 5.45. GARANTÍA DE RECURSOS POR PAÍSES: MONTO POR SITUACIONES FAMILIARES, 2004 (EN EUROS)

	Persona sola	Pareja	Con un hijo	Con dos hijos	Familia monoparental con un hijo
Bélgica	595,32	793,76	931,25	1.130,96	931,25
Dinamarca	1.130	2.260	3.108	3.213	1.502
Alemania	342	618	848	1.078	572
España-2002	300	342	367	401	342
CAPV	435,17	569,49	623,21	671,21	569,49
Francia	417,88	626,82	752,18	877,54	626,82
Irlanda	584	987	1.060	1.133	657
Italia*-2002	232-269	338-542	440-697	542-852	542
Luxemburgo	999,35	1.499,05	1.589,99	1.680,93	1.090,29
Holanda	551,67	1.103,34			
Austria	390,3-511,5	557-758,4	825,9-1.031,5	1.5058,4-1.299,2	583,9-737,7
Portugal	151,84	303,68	379,6	455,52	227,76
Finlandia	377,15	641,16	905,17	1.142,77	641,16
Suecia	369	617	841	1.085	583
Reino Unido	700	923	1.326	1.647	1.099

(* El dato de MISSOC 2002 y 2004 no varía.

Fuente MISSOC XI. Garantie de Ressources. 2004 y Gobierno Vasco.

El debate sobre la Renta Básica en la CAPV: La iniciativa legislativa popular para una carta de derechos sociales

La tendencia europea para desarrollar sistemas distintos a los de la Seguridad Social tradicional para combatir la pobreza y la exclusión, se consolida en los años 80. Su razón de ser se debe a la comprobación de que las pensiones clásicas asociadas al régimen de la Seguridad Social no frenaban la extensión de la pobreza y la exclusión, porque estas realidades habían cambiado con relación al pasado. Aparecían nuevos fenómenos de pobreza y exclusión asociados al paro de larga duración, a las familias monoparentales, etc.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, en la CAPV las políticas públicas contra la pobreza nacieron con el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza de 1989, cuyo objetivo fundamental era frenar las consecuencias más severas de la crisis económica de los años 70 y 80. Sin embargo, se fue comprobando que la pobreza se estaba convirtiendo en un problema estructural (cronificación de la pobreza) y estaba generando una sociedad dual. De este modo, las acciones en materia de lucha contra la pobreza se convirtieron en estructurales y se integraron

en los presupuestos ordinarios de la Administración Pública.

El modelo de lucha contra la pobreza viene determinado, en lo fundamental, por la Ley 2/1990, de 3 de mayo del Ingreso Mínimo de Inserción; Ley 12/1998, de 22 de mayo contra la Exclusión Social; Ley 10/2000, de 27 de diciembre de Carta de Derechos Sociales.

La **Iniciativa Legislativa Popular (ILP)¹⁴⁵ para una Carta de Derechos Sociales** es la experiencia de más entidad que se ha registrado en la CAPV desde el punto de vista de la acción social, en el terreno de la lucha contra la pobreza y la exclusión social; y también la que con más impacto y eficacia social difundió la propuesta de Renta Básica.

La ILP para una Carta de Derechos Sociales fue elaborada en el segundo semestre de 1996, presentada a la autorización de la Mesa del Parlamento en diciembre de ese mismo año, autorizada en febrero de 1997 y aprobada el 27 de diciembre de 2000, convirtiéndose en la Ley 10/2000, de 27 de diciembre de Carta de Derechos Sociales.

El debate en torno a la ILP (sobre la edad mínima, la cuantía, el carácter universal e incondicional ver-

¹⁴⁵ Procedimiento para promover proposiciones de ley que existe en todos los parlamentos de las Comunidades Autónomas del Estado español. Consiste en que, mediante una cantidad de firmas determinadas (30.000 en el caso de la CAPV) de electores y electoras debidamente autenticados, se puede proponer una ley a un parlamento y ese parlamento debe tomarla en consideración y tramitarla como una ley ordinaria.

sus subordinación al empleo, etc) fue muy intenso. Un éxito de la misma fue sumar a todos los sindicatos en pro de su reivindicación. La Proposición finalmente acordada en la ILP para una Carta de Derechos Sociales tuvo dos partes. La primera contenía los tres principios orientadores y la segunda los dos tipos de propuestas.

Principios orientadores:

- el restablecimiento de los derechos universales de ciudadanía para todas las personas que tienen cerrado el acceso al mercado de trabajo y que, por ello, carecen de ingresos económicos para llevar una vida digna;
- el reconocimiento efectivo del derecho ciudadano a una parte del producto social en forma de una renta básica para quienes demanden empleo y no lo encuentren;
- el reparto del tiempo de trabajo entre quienes demanden empleo, en base a los principios universales de solidaridad, igualdad, etc.

Propuestas concretas:

- Por un lado, las que tenían que ver con el reparto del empleo. Como la CAPV no tiene competencias para regular por ley la jornada de trabajo, se proponía, como medida fundamentalmente ejemplar que regulara la del personal al servicio de la Administración Pública vasca con esa perspectiva de reparto del empleo: la reducción de la jornada de trabajo a 32 horas semanales, el adelanto de la edad de jubilación a los 60 años y la eliminación de las horas extras.
- La otra propuesta se refería a la Renta Básica. Se establecía el derecho a la misma para todas las

personas mayores de edad, inscritas en los diversos servicios de empleo, que estuviesen censadas con un año de antigüedad en cualquier municipio de la CAPV y que no encontrasen empleo. También se incluía a las personas pensionistas cuyas pensiones no llegaran al nivel del SMI. La cuantía de la renta básica sería equivalente al SMI.

Esta figura de Renta Básica no tenía carácter universal e incondicional, aunque los colectivos a los que se podría aplicar serían muy amplios.

La Ley finalmente aprobada (Ley 10/2000, de 27 de diciembre de Carta de Derechos Sociales) difiere de la original ILP por las enmiendas de la gran mayoría de los grupos políticos (PNV, PSE-EE, PP, EA y UA). De hecho, sólo Ezker Batua-Izquierda Unida y Euskal Herritarrok la apoyaron en su integridad.

En efecto, la ley parte del principio de que el “derecho de las personas a ser y sentirse útiles en la sociedad en la que viven (...) no puede realizarse si se rompe el vínculo entre individuos y trabajo”. De ahí que, el primer objetivo es, el art. 1 “posibilitar a todos los ciudadanos el acceso al mercado de trabajo” y, para aquellos que queden excluidos de mismo, garantizarles “una renta básica para que puedan ejercer sus derechos de ciudadano”.

En consecuencia, la Ley se apoya en los dos planos: la creación de empleo y para quienes no accedan al mismo, la renta básica.

Respecto a la creación de empleo, la ley, art. 4, establece que “la principal solución pasa por la creación neta de empleo (...) que se deriva de “las políticas generales dirigidas al desarrollo económico general”. El resto de las medidas de promoción de empleo, como las que se enumeran en la ley, “se

CUADRO 5.46. PROPUESTAS DE LOS GRUPOS POLÍTICOS SOBRE EL REPARTO DEL EMPLEO EN EL DEBATE DE LA CARTA SOCIAL

	Carta Social	EH	IU	PSE-EE	EA-PNV	PP	UA
Jornada laboral	32 horas	32 horas	32 horas	35 horas	35 horas para la Admón.	No se pronuncia	35 horas
Horas extras	Supresión	Supresión	Supresión	Supresión	No se pronuncia	No se pronuncia	Supresión
Edad de jubilación	60 años	60 años	60 años	60 años	No se pronuncia	65 años	60 años

Fuente: Hilka.

entenderán como complementarias o correctoras” (art. 4).

Entre ellas, tiene especial significación la consideración de la “reducción del tiempo de trabajo y la eliminación de horas extraordinarias”, que tienen que ir acompañadas por “la introducción de mecanismos flexibles de organización y de la promoción de nuevas contrataciones”.

Para el caso de las Administraciones públicas vascas, se establece que en los procesos de negociación de las condiciones laborales se persiga:

- la implantación de la jornada de 35 horas
- la promoción de contratos de sustitución o relevo
- la supresión de horas extraordinarias

Respecto a quienes no pueden acceder al mercado de trabajo, se acredita esta condición con la correspondiente certificación del estado de necesidad, se establece una renta básica del 75% de SMI en doce mensualidades, más un 25% del mismo para una segunda persona y un 10% a partir de la tercera.

Renta Básica y Ayudas de Emergencia Social (AES) en la CAPV

- La **renta básica** es una prestación económica periódica, de carácter asistencial, dirigida a cubrir las necesidades de aquellas personas que carezcan de recursos económicos suficientes para hacer frente a los gastos básicos para la supervivencia. Tiene carácter subsidiario y, en su caso, complementario de todo tipo de recursos y prestaciones sociales de contenido económico previstas en la legislación vigente, que pudieran corresponder a la persona titular o a cualquiera de los miembros de su unidad económica de convivencia independiente. Se otorga con carácter alimenticio a una sola de las per-

sonas de la unidad económica independiente en beneficio de todos los miembros que la forman.

- Las **AES** son prestaciones no periódicas de naturaleza económica y subvencional destinadas a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de marginación social. La mayor parte de las mismas se destinan a hacer frente a los gastos de arrendamiento y de mantenimiento de viviendas.

Estas prestaciones tienen carácter finalista —debiendo destinarse únicamente al objeto para el que hayan sido concedidas—, subsidiario y, en su caso, complementario de todo tipo de recursos y prestaciones sociales de contenido económico previstas en la legislación vigente, que pudieran corresponder a la persona beneficiaria o a cualquiera de los miembros de su unidad económica de convivencia independiente, así como, en su caso, a otras personas residentes en la misma vivienda o alojamiento.

En el caso de la Renta Básica y las Ayudas de Emergencia Social, los beneficiarios ascendieron a un total de 49.667 familias en 2004, un 9% más que en el año anterior, con un gasto total que ascendió a 138 millones de euros, lo que supuso un 11,7% de incremento respecto del año anterior, repartidas entre un 79% de la Renta Básica y el 21% de las AES.

Es destacable el importante incremento que se ha dado en los últimos años, tanto en el importe pagado a los perceptores de renta básica como a los de las AES, siendo estos un 97,4% y un 90,2% respectivamente, en el período 1999-2004, cuadro 5.47 y cuadro 5.48

CUADRO 5.47. IMPORTE PAGADO A LOS PERCEPTORES (MILLONES DE EUROS)

	Renta Básica						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	% 2003/04
Álava	4,47	5,20	7,20	8,97	12,07	13,51	11,9
Bizkaia	30,96	37,17	49,28	57,81	69,67	82,06	17,8
Gipuzkoa	9,39	10,64	13,97	16,15	17,91	18,54	3,5
CAPV	44,82	53,00	70,45	82,93	99,64	114,12	14,5

Fuente: Dirección de Inserción Social. Gobierno Vasco.

CUADRO 5.48. IMPORTE PAGADO A LOS PERCEPTORES (MILLONES DE EUROS)

	Ayudas de Emergencia Social						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	% 2003/04
Álava	1,52	1,94	2,30	2,54	3,15	3,44	9,2
Bizkaia	7,37	10,08	11,94	12,34	14,95	14,82	-0,9
Gipuzkoa	3,73	4,21	4,99	5,13	5,90	5,74	-2,7
CAPV	12,62	16,23	19,23	20,01	24,00	24,00	0,0

Fuente: Dirección de Inserción Social. Gobierno Vasco.

CUADRO 5.49. NÚMERO DE TITULARES PERCEPTORES

	Renta Básica						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	% 2003/04
Álava	1.825	2.049	2.379	2.804	3.561	3.821	7,3
Bizkaia	10.059	10.376	12.336	14.358	17.202	19.914	15,8
Gipuzkoa	3.920	4.125	3.999	4.302	4.882	5.154	5,6
CAPV	15.804	16.550	18.714	21.464	25.645	28.889	12,6

Fuente: Dirección de Inserción Social. Gobierno Vasco.

CUADRO 5.50. NÚMERO DE TITULARES PERCEPTORES

	Ayudas de Emergencia Social						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	% 2003/04
Álava	2.250	2.400	2.650	3.150	4.051	4.078	0,7
Bizkaia	6.400	7.010	8.960	9.000	11.015	11.719	6,4
Gipuzkoa	4.007	4.086	4.160	4.350	4.850	4.981	2,7
CAPV	12.657	13.496	15.770	16.500	19.916	20.778	4,3

Fuente: Dirección de Inserción Social. Gobierno Vasco.

La mayor parte del gasto es, con mucha diferencia, absorbido por Bizkaia, que en el caso de la renta básica supone el 72% sobre el total y en el caso de las AES el 62%.

En cuanto al número de perceptores de renta básica, Álava ha pasado de 1.825 a 3.821 en los últimos cinco años, lo que supone el mayor incremento de los tres territorios (+109,4%), aunque es Bizkaia, como era de esperar, el que mayor número de ellos posee, pasando de una cifra de 10.376 perceptores en el año 1999 a 19.914 en 2004, lo que supone un aumento del 91,9% y llegar a representar el 68,9% del total de perceptores en la CAPV. En Gipuzkoa aumenta el número de perceptores en un 31,5% y representan el 17,8% sobre el total, cuadro 5.49.

En lo que respecta a las AES, Bizkaia es el territorio con el mayor crecimiento de titulares perceptores, entre 1999 y 2004, con un 83,1% y nuevamente

el territorio que más AES concede, con un 56,4% del total. En Álava el aumento es del 81,2%, representando el 19,6% de los perceptores y es Gipuzkoa el territorio que menor incremento se da con un 24,3% y el 24% de los perceptores, cuadro 5.50.

Analizamos a continuación el porcentaje que la renta básica representaba, en el año 2000, sobre los umbrales de pobreza definidos utilizando el método del Gobierno Vasco, es decir, el impacto sobre las situaciones de pobreza.

Como se puede observar en el cuadro 5.51, y en lo que se refiere a la renta básica, en ningún caso el porcentaje cubre el 100% de los umbrales de pobreza. Habría que destacar que estos porcentajes son, con diferencia, de los más altos de las Comunidades Autónomas del Estado. En el caso de que la renta básica esté complementada por las AES, dicho porcentaje supera en todos los casos el 100%.

CUADRO 5.51. IMPACTO DE LA RENTA BÁSICA Y AES SOBRE LOS UMBRALES DE POBREZA EN LA CAPV. 2000

N.º de miembros de la familia	Umbral de pobreza (€)	Importe renta básica (€)	Porcentaje cubierto por la renta básica (%)	Porcentaje cubierto por la renta básica + AES (%)
1	439,84	379,27	86	104
2	543,31	505,69	93	112
3	633,86	556,26	88	106
4	675,03	606,83	90	109

Fuente: Sanzo, Luis: "Poverty measurement in the Spanish Basque country: Statistic improvements and detection of social change". Gobierno Vasco. Encuesta de pobreza y Desigualdades sociales 2000 y Dirección de Inserción Social.

El número de hogares en situación de pobreza es de 37.776 (5,5% según los datos de la encuesta de pobreza y desigualdades sociales elaborada por el Eustat en el año 2000) y el número de perceptores de renta básica en el año 2000 fue de 16.550 por tanto esto refleja una tasa de cobertura del 43,8% en la CAPV. En el caso de los hogares en situación de pobreza respecto de los hogares que perciben una AES, el porcentaje disminuye hasta un 35,7%.

5.2.3. Programas encaminados a combatir la exclusión social mediante medidas de empleo

Mención especial merecen las experiencias explícitamente encaminadas a combatir la exclusión mediante medidas de empleo¹⁴⁶.

En Europa occidental, muchas de estas experiencias han sido incorporadas a proyectos de economía social, creando **empresas sociales**. La evolución de estas empresas fue determinante ya que en origen todas ellas comenzaron en una fase de militancia hasta su profesionalización y entre sus objetivos tuvieron una combinación de lucha contra la exclusión y contra el paro.

Desde la década de los 70, a partir de las experiencias de inserción de personas discapacitadas, se han ido creando distintas iniciativas en la mayoría de los países europeos. En todos los casos, se adoptan fórmulas empresariales, buscando resultados económicos positivos, pero en ningún momento con necesidad de obtener una rentabilidad económica pura, como maximizar beneficios a largo o corto plazo, ya

que son empresas sin ánimo de lucro y su objetivo principal en este caso, es la lucha contra la exclusión sociolaboral.

La propia naturaleza de las empresas de inserción, hace que éstas padezcan dificultades de subsistencia, ya que es realmente complicado armonizar los objetivos enfrentados de rentabilidad económica y utilidad social. Además la inexistencia de un marco legal, la fuerte competencia y la falta de consenso y apoyo político acentúan la ardua labor que desarrollan.

En la UE estas empresas adquieren distintas denominaciones. En el Estado español se adoptan diversas fórmulas como Empresas de Inserción, Asociaciones para Inserción, Talleres especiales de Empleo, etc. Aun así, lo realmente importante es la finalidad que tienen estas empresas, existiendo una diferenciación entre empresas sociales finalistas, en las que las personas se integran de forma permanente y empresas que juegan un papel de transición, cuya finalidad es la de la incorporación al mercado laboral ordinario. Teniendo en cuenta las empresas de Bélgica, Alemania y Francia se puede considerar que éstas son empresas sociales transitorias. Por el contrario las empresas sociales de España, Italia, Portugal, Reino Unido y las de la CAPV son empresas sociales permanentes, integrando a las personas excluidas de forma estable en el mercado sociolaboral, cuadro 5.52

Además de la incorporación de las personas excluidas al mercado sociolaboral estas empresas conceden un tratamiento transversal a sus plantea-

¹⁴⁶ Entre experiencias y programas encaminados a combatir la exclusión social mediante medidas de empleo se tienen: el programa de Empleo-Formación que gestiona el Inem en la CAPV y el programa Inem Corporaciones Locales mencionados anteriormente, y las empresas sociales (empresas de inserción con el programa Auzolan).

CUADRO 5.52. DENOMINACIÓN DE LAS EMPRESAS SOCIALES DE ALGUNOS PAÍSES DE LA UE

Estados miembros	Denominaciones	Tipo de empresa
Bélgica	Empresas de formación por el trabajo Empresas de aprendizaje profesional Acciones integradas de desarrollo Sociedades con finalidad social	Empresas sociales transitorias (previo a la incorporación al mercado de trabajo ordinario)
Alemania	Sociedades de inserción y cualificación Sociedades de ayuda al trabajo, al empleo y al desarrollo estructural	Empresas sociales transitorias (previo a la incorporación al mercado de trabajo ordinario)
España	Empresas de inserción Asociaciones para la inserción Talleres especiales de empleo	Empresas sociales finalistas (incorporación permanente)
Francia	Régies de quartier Asociaciones intermediarias Centros de adaptación a la vida activa	Empresas sociales transitorias (previo a la incorporación al mercado de trabajo ordinario)
Italia	Cooperativas sociales. tipo a, tipo b	Empresas sociales finalistas (incorporación permanente)
Portugal	Mercado social de empleo	Empresas sociales finalistas (incorporación permanente)
Suecia	Cooperativas sociales	Empresas sociales finalistas (incorporación permanente)
Reino Unido	Empresas comunitarias	Empresas sociales finalistas (incorporación permanente)
CAPV	Empresas de inserción	Empresas sociales finalistas (incorporación permanente)

Fuente: Estivill, Jordi. "Panorama de la lucha contra la exclusión social". Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 2003. Pág. 67-68.

mientos adoptando medidas que pueden abarcar distintas ramas como la sanidad, la formación, la vivienda y el trabajo.

A nivel de la CAPV, cabe destacar la iniciativa desarrollada por el Gobierno Vasco mediante la aprobación del **Programa Auzolan**, que incorpora la inserción personalizada de cada persona implicada, a nivel socio-formativo-laboral. Este programa va dirigido a titulares del derecho al Ingreso Mínimo de Inserción-Renta Básica y se concatena con una formación inicial, un contrato de trabajo en actividad de utilidad social, la formación de apoyo y la formación ocupacional. El Programa se regula mediante el Decreto 199/2002, de 30 de julio, y la modificación introducida por el Decreto 166/2004, de 31 de agosto,

para la inserción laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión.

En 2004 el programa Auzolan cubrió las necesidades de 758 personas, un 10,5% más que en el año anterior, y las ayudas percibidas por cada persona beneficiaria ascendieron a más de 9.700€ (90.886€ por proyecto por término medio). El gasto total de este programa representó para el Gobierno 7 M€, cuadro 5.53.

A Auzolan hay que sumar el esfuerzo de las *empresas de inserción* en la CAPV para impulsar la inserción laboral de personas en situación de riesgo de exclusión. Las ayudas para la creación y el sostenimiento de estas empresas están reguladas por la Orden del 11 de diciembre de 2002 del Consejero de

CUADRO 5.53. PROGRAMA AUZOLAN: EVOLUCIÓN ANUAL DE RESULTADOS

	2000	2001	2002	2003	2004
Proyectos	51	64	69	70	79
Entidades	27	33	33	40	39
Beneficiarios	461	568	615	686	758
Subv./Beneficiario (€)	4.511,9	5.000,0	6.504,1	6.501,5	9.472,3
Subv./Proyecto (€)	40.784,3	44.375,0	57.971,0	63.714,3	90.886,1
Gto. total (Mill. €)	2,08	2,84	4	4,46	7,18

Fuente: Elaboración a partir de Viceconsejería de Inserción Social.

Justicia, Empleo y Seguridad Social. Con estos instrumentos, la Viceconsejería de Inserción Social busca fomentar la extensión de esta particular modalidad de inserción socio-laboral, en la que la incorporación de una persona a una empresa de inserción, bien como trabajador por cuenta ajena, bien como socio-trabajador o socio de trabajo, se instrumenta mediante un contrato de trabajo que deriva de la previa suscripción de un convenio de inserción.

En la CAPV existen, al final de 2004, 24 empresas de inserción inscritas en su Registro específico. El Gobierno Vasco destinó en la convocatoria de 2004 ayudas a 21 entidades, de las cuales 18 son empresas de inserción y el resto se trata de promotores que solicitan ayudas para la creación de nuevas empresas de inserción. Esto ha supuesto la creación, en este año, de 47 puestos de trabajo y una inversión de 3 millones de euros.

CAPITULO V
CONCLUSIONES
Y REFLEXIONES FINALES

1. Planteamiento general y aspectos metodológicos

El objetivo del CES Vasco al plantear este estudio es analizar el nivel de "protección social" existente en la CAPV, estudiando las políticas sociales que se han ido aplicando; y compararlo con el existente en el Estado español y en el conjunto de la Unión Europea (UE). Dado que el estudio tiene como límite temporal abril de 2004, por UE se entiende, la UE-15.

La primera cuestión que se nos planteó al iniciar este estudio fue conceptual. Según el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), se entiende por protección social "toda intervención de entidades públicas o privadas destinadas a aliviar a los hogares o a los individuos de la carga de un número determinado de riesgos o necesidades, con tal de que dicha intervención no se realice en virtud de acuerdos individuales ni requiera una contrapartida equivalente simultánea por parte de los beneficiarios". "La lista de riesgos o necesidades que pueden dar lugar a protección social se fija por convenio como sigue: asistencia sanitaria, enfermedad, incapacidad, vejez, supervivencia, familia/niños, desempleo, vivienda y exclusión social no especificadas en ninguna otra parte".

Por otro lado, el término política social está muy extendido pero lo cierto es que no se presta a una definición precisa. Autores como Kahn y Kamerman consideran que la Política Social engloba las siguientes ramas de actuación: educación, sanidad, vivienda, empleo, mantenimiento de ingresos y servicios sociales personales (asistencia social; estableci-

mientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social, tercera edad,...).

Este Consejo, consciente de la imposibilidad técnica y operativa que suponía llevar a cabo un estudio de cada una de las ramas de la Política social en el conjunto de la Unión (UE-15) y en cada uno de los Estados miembros, acordó, aun compartiendo la visión en sentido amplio de la Política Social de Kahn y Kamerman, circunscribir este primer estudio sobre la Política Social en la CAPV y en la UE, exclusivamente al ámbito de la "Protección Social" en la CAPV y en la UE-15 entendida como la Europa Comunitaria, y particularmente, a las funciones desempleo y exclusión social, sin perjuicio de que el mismo sea el inicio de una serie posterior de estudios sectoriales y/o funcionales.

En concreto, se trata de dar respuesta a las siguientes cuestiones:

- ¿En qué aspectos de la protección social, en general, y de la protección al desempleo y a la exclusión social, en particular, se ha avanzado más?
- ¿Qué aspectos han quedado estancados?
- ¿En qué temas es preciso incidir para que la evolución siga un ritmo suficiente?

La metodología aúna herramientas de tipo cuantitativo y cualitativo, utilizándose fuentes de información primarias y secundarias.

2. El hipotético Modelo Social Europeo

La segunda parte del siglo XX fue un período de avance y consolidación del Estado del Bienestar. Indudablemente, dentro de unas ciertas líneas de homogeneidad, era cada Estado el que elaboraba a su medida su propio modelo. Y comparándolos, unas aplicaciones se parecían más que otras y las diferencias resaltaban en varias ocasiones.

No obstante, la década de los 70' fue clave para la ralentización del desarrollo y la consolidación del Estado del Bienestar. La crisis energética tuvo sus efectos en el modelo económico y en el mercado de trabajo. El fenómeno del desempleo se hizo presente y afectó a amplios sectores de la población; al mismo tiempo surgen nuevos problemas (nuevas bolsas de pobreza, nuevos procesos de exclusión, ruptura de muchas redes informales y mecanismos de socialización, transformación de algunos servicios de la protección social pública y del papel de los actores), que hoy en día siguen presentes.

Por su parte, la globalización y la entrada de nuevos países en la UE han tenido y siguen teniendo repercusiones en las economías de cada Estado.

- Las relaciones de producción, de comercio y las inversiones han sufrido en los últimos años unos sobresaltos imprevisibles, a raíz de la implantación de las nuevas tecnologías y al haberse reducido las fronteras y los obstáculos al trasvase de unos países a otros de los capitales, de la producción y el comercio.
- La mayoría de los países de la ampliación han convivido durante no pocas décadas con un diseño de

Estado del Bienestar que poco se asemejaba a los actuales componentes de la Unión Europea, puesto que se desarrollaban en sociedades cuya estructuración interna dependía de un Estado omnipresente y en unas circunstancias de desarrollo prácticamente nulo de la sociedad civil.

Además, la mayor esperanza de vida y la cada vez mayor incorporación de la mujer al mundo laboral están generando nuevas necesidades en materia de sanidad, dependencia, familia, ...

Ante todo este panorama, ha surgido un debate que, sin cuestionar el fondo del Estado del Bienestar, plantea interrogantes y cuestiones que todavía hoy siguen abiertas.

El reto es alcanzar un nuevo equilibrio en un nuevo contexto de globalización y creciente gasto social y todo ello teniendo en cuenta que estos problemas comunes se producen en coyunturas aun diferentes en cada modelo de bienestar.

En consecuencia, el gran *reto* de las políticas sociales es acertar en la escala de prioridades: ¿Ofrecer todos los servicios para todos los ciudadanos? ¿Sólo para los más necesitados? ¿Algunos servicios para todos? ¿Algunos servicios para una parte de la población?

En cualquier caso independientemente de cuál sea la respuesta a estos interrogantes, los Estados de la UE están asumiendo, a un ritmo desigual, este Modelo de Estado de Bienestar (con sus distintas connotaciones) basado en el *partenariado* entre la iniciativa pública y las entidades privadas.

3. Los problemas sociales europeos en perspectiva histórica

Los retos y problemas a los que se han venido enfrentando los Estados miembros son similares, por ello resulta coherente establecer estrategias comunes.

3.1. El trasfondo económico en la base de las prerrogativas sociales

- Los primeros pasos de la Política de la Comisión Europea en materia social están relacionados con la problemática laboral (1957-1971) como consecuencia de la reconversión del sector siderúrgico.

Durante estos años se evidencia palpablemente el carácter económico de los contenidos y objetivos de la, entonces, CEE. La dimensión social apenas aparece y, en todo caso, se concentra en promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y trabajadoras. La creación del Fondo Social Europeo es la muestra fehaciente de ello. Las y los iniciadores de la Comunidad Europea creían que el mercado del empleo se iría autorregulando como fruto del avance económico y que la armonización de las políticas nacionales de empleo se iría haciendo realidad.

Sin embargo, con el paso de los años, se comprueba la consolidación de un paro estructural y la inadaptación cualitativa entre la oferta y la demanda de empleo. Se concluye la necesidad de redefinir el papel del FSE y transformarlo en un instrumento de lucha contra los desequilibrios estructurales.

- Coincidiendo con esta primera reforma del FSE y motivado por los primeros efectos de la crisis económica de 1973, se va apagando la fe ciega en los efectos automáticos de las inversiones económicas comunitarias en vistas a la superación de las desigualdades. Se constata que, a pesar de una cierta mejora del nivel de vida de la ciudadanía, continúan dándose situaciones de discriminación con relación a distintos colectivos (trabajadores migrantes,

mujeres, personas con discapacidad...). Y, se reconoce, asimismo, que no puede desarrollarse una política social exclusivamente a escala de cada Estado en una Europa en vías de integración.

La cohesión económica exige una cohesión social. En consecuencia, la Comisión y el Consejo adoptan el Programa de Acción Social (1974-1976), que marca un hito en la política social comunitaria y siguiendo sus indicaciones se pone en marcha el I Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (1975-1980). Coincidiendo con su lanzamiento se comienza a vislumbrar un nuevo problema: la llegada al mercado de trabajo de la nueva generación de jóvenes que acababan su escolaridad y venían a aumentar el número de personas que ya se encontraban en paro.

El Programa es aprovechado para generar un debate sobre la definición y la extensión de la pobreza en cada país y a escala europea; y en 1975 el Consejo de la Comunidad Europea adopta la ya clásica definición de pobreza: "se consideran pobres aquellas personas que disponen de ingresos inferiores a la mitad de los ingresos medios per capita del país en el que viven".

Esta definición incluye el concepto de pobreza relativa. Tiene el valor de ser medible, cuantificable, comparable territorialmente y remite a la distribución de las rentas. Sin embargo, se refiere más a la desigualdad de ingresos que a las situaciones reales de pobreza, no permite distinguir la precariedad extrema y encuentra dificultad para ser aplicada a las economías agrarias en las zonas más rurales y donde tiene peso la economía sumergida y el intercambio no monetario.

- Ante la constatación de que el mercado, sin más, no era suficiente para resolver los problemas sociales (desigualdades entre la población y surgimiento progresivo de nuevas bolsas de pobreza), se plantea el dilema de si intervenir, primero, con-

tra los problemas causados por la crisis, o bien iniciar una acción más a largo plazo abordando los problemas estructurales de las regiones menos desarrolladas. Y, señaladamente, se plantea también a quién corresponde el papel de promotor público de esta estrategia.

Durante los años 1983-1991 cobra especial relevancia el hecho de que las propias instituciones comunitarias deciden impulsar una política europea que en su contenido fue una mezcla de ambas opciones, sucediéndose en este período una serie de programas que centran sus actuaciones en el ámbito laboral, con el objetivo de homogeneizar las condiciones de competitividad de las empresas en éste área.

En 1984, el Consejo, adopta la segunda definición de pobreza: "se entiende por personas pobres las familias y grupos de personas cuyos recursos materiales, culturales y sociales son tan escasos que se ven excluidos de las formas de vida mínimamente aceptables en el Estado miembro en el que viven".

Dicha definición continúa poniendo el acento en la falta de recursos, pero amplía el contenido y reconoce asimismo el hecho de que la pobreza puede afectar a familias y grupos. No obstante, dificulta la cuantificación y la comparación cuando habla de las formas de vida mínimamente aceptables.

- Tras el periodo 1983-1991, este conjunto de políticas sociales deja de implementarse desde el nivel comunitario para volverse a apoyar en el ámbito estatal de actuación produciéndose una cierta reconsideración de los campos de actuación y un cambio de orientación hacia instrumentos dirigidos, específicamente, a fomentar la cohesión entre las regiones.

Tales esfuerzos de cohesión permitieron avanzar en la reducción de las disparidades de renta entre los Estados miembros. Sin embargo, el problema del desempleo se sigue agravando y las diferencias entre regiones aumentan. En consecuencia, en Europa toma cuerpo la idea de emprender medidas más activas en el tema del empleo.

- En la Cumbre de Luxemburgo (1997), monográfica sobre el tema de empleo, se concluye que todas

las políticas europeas deberán servir al objetivo del empleo; y la Agenda Social, aprobada en la Cumbre de Niza (2000), ofrece las bases sobre las que consolidar una estrategia basada en políticas económicas, de empleo y sociales que se refuercen mutuamente.

La Cumbre de Niza significó también el establecimiento formal de una estrategia europea de lucha contra la exclusión social y todas las formas de discriminación. Para la Comisión, la exclusión se caracteriza por:

- *Baja renta y vulnerabilidad.* Según Eurostat, el 6% (último dato, 2003) de la población de la Unión Europea vive con menos del 40% de la renta mediana y alrededor del 16% (último dato, 2001) vive con menos del 60%.
- *Multidimensionalidad.* Comprende la igualdad de acceso al mercado de trabajo, a la educación, a la salud, al sistema judicial, a los derechos, así como a la adopción de decisiones y a la participación.
- *Estructuralidad.* Las tendencias que remodelan actualmente nuestras sociedades pueden, además de entrañar efectos positivos, incrementar el riesgo de exclusión social.

Con posterioridad, la Cumbre de Lisboa (2000) subraya que la política social es uno de los aspectos primordiales de la estrategia diseñada por Europa para "llegar a ser la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social".

Uno de los puntos estratégicos marcados en Lisboa consiste en modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social.

3.2. Presente y futuro de la política social europea

En la actualidad, los retos sociales a los que se enfrenta la UE se derivan de los siguientes aspectos:

Aspectos demográficos y socio-culturales

- El *envejecimiento de la población* tiene repercusiones en:
 - el mercado de trabajo: envejecimiento de la mano de obra al disminuir la población en edad de trabajar.
 - los regímenes de retiro/pensiones.
 - los sistemas de salud.
- Los *flujos migratorios*
 - Las grandes ciudades han perdido parte de su población en favor de las concentraciones urbanas de mediana dimensión.
 - Los esquemas migratorios van variando. La juventud es atraída por las grandes ciudades (centros de enseñanza superior, posibilidades de empleo y de diversión). Las personas pensionistas tienden a abandonar las grandes ciudades hacia sus lugares de origen o hacia zonas de la costa o del mediterráneo. Las personas que han llegado a la “cuarta edad” tienen tendencia hacia las grandes ciudades donde encuentran los establecimientos adecuados para su salud y estructuras de acogida o apoyo por parte de su familia.
 - El futuro de las migraciones internas puede evolucionar bajo la influencia de las TICs y de los medios de transporte.
 - Las migraciones externas.
- Los *cambios en la estructura de las familias*. La dimensión media de las familias se ha reducido en los últimos decenios (2,4 en 1999 por 2,8 en 1981. Todo ello tiene implicaciones, entre otros aspectos, sobre la vivienda, las prestaciones de supervivencia y la sanidad.
- El cambio de mentalidad y una profunda modificación de actitudes personales y sociales en materia de *igualdad de oportunidades hombre-mujer*.
- Las *diferencias de costes laborales y sociales* entre los países miembros

- La *lucha contra la exclusión y la pobreza*. Hay que reconocer que una estrategia basada en el empleo no resulta suficiente para desterrar la exclusión social y la pobreza ya que ésta es un fenómeno pluridimensional que se ve influido no sólo por la carencia de un puesto de trabajo, sino también por:
 - la ausencia o deficiencia de una educación/formación reglada;
 - la no disposición de una vivienda digna con los elementos básicos para alcanzar un nivel mínimo de calidad de vida.
 - una salud deficiente que exija unos cuidados notables y no permita la realización de una vida normalizada (familia, trabajo, etc.).
 - la desestructuración personal o familiar, consecuencia de problemas añadidos y derivados de la drogadicción, delincuencia, etc.;
 - el lugar de residencia, ya que hacerlo en un lugar con excesivas carencias sociales y comunitarias no ayuda a llevar una vida de calidad.
 - la discriminación existente en cuanto al acceso a la justicia, etc.

Aspectos político-económicos

- El *empleo*.
- Asumir los *retos derivados de la ampliación* de la UE. Hay que reflexionar sobre cómo avanzar hacia una mayor cohesión social interna de cada país y a la vez externa, insistiendo en la solidaridad con los nuevos miembros. Asimismo es preciso calibrar si es necesario establecer dobles velocidades y ritmos hacia la consecución de la cohesión social, tal y como se ha practicado en los aspectos monetarios.

En este contexto, la *estrategia comunitaria de actuación en materia social* se ha ido definiendo teniendo en consideración los siguientes principios básicos:
- Tendencia hacia *políticas territoriales* y crecimiento del uso de *servicios de proximidad* frente a la lejanía de las fórmulas más institucionales, burocratizadas y centralizadas.

- *Aplicación generalista y universal de los servicios y prestaciones sociales de las administraciones públicas.*
- *Actuaciones más transversales* que por colectivos y establecimiento de *medidas de discriminación* positiva en favor de los que quedan al margen.
- Se cuenta cada vez más con los propios y las propias afectadas ("*empowerment*") y se tiende hacia la *personalización de los servicios*. La pobreza y la exclusión se van diversificando y asumiendo nuevas concreciones a causa de la *multidimensionalidad* de las mismas y de los múltiples factores que las provocan.
- En la medida que la aplicación de los servicios se externaliza se prevé la *posible gestión compartida* de los mismos entre la iniciativa pública y la privada. En este sentido, la garantía de los derechos sociales y el papel impulsor continúan siendo factores asumidos por las administraciones aunque, ciertas funciones como las de diseño, evaluación, seguimiento, mediación, inserción puedan ser negociadas y compartidas con otros actores.
- Se ponen en marcha los *ensayos de nuevas fórmulas organizativas y de coordinación*.

El grupo de trabajo dedicado a la Europa Social, creado tras fuertes presiones en diciembre de 2002, llega a una serie de conclusiones. Entre ellas destacan las relativas a las competencias de la Unión en el ámbito social. El Grupo considera que:

- las competencias existentes son suficientes y por tanto *no hay que ampliar las competencias que la Unión Europea posee en materia de política social,*
- *la concreción de la política social es una tarea propia de cada uno de los Estados,* y por el principio de subsidiariedad la UE no puede asumir y afrontar la solución de temas cuya resolución compete a los Estados.

En tal contexto, es decir, si la política social es competencia básicamente de los Estados, y las diferencias existentes entre ellos son nota-

bles (especialmente, tras las recientes adhesiones), ***parece difícil imaginar el camino a recorrer para ir modelando un objetivo común en el campo social.***

Otra cuestión de fondo y clave es la presupuestaria. En efecto, no se puede hacer política social y mucho menos en una Unión de los 25 con más necesidades, manteniendo el mismo porcentaje presupuestario (el 1,045%), pero ninguno de los países contribuidores netos está dispuesto a incluir este asunto en el debate. De hecho, el asunto del presupuesto o del tope presupuestario ya se resolvió negativamente antes de iniciar la Convención y, por tanto, no forma parte de los trabajos de la misma.

Paralelamente, al tener una importancia presupuestaria muy relevante, los Fondos Estructurales se han convertido en uno de los ejes de análisis y debate entre los Estados. Las principales cuestiones planteadas son las siguientes:

- Los Fondos Estructurales, como instrumento para conseguir la cohesión económica y social entre las distintas regiones de la Unión Europea, ¿deben centrarse en elementos de corte más económico como carreteras, autovías, aeropuertos, parques tecnológicos, etc. como se ha hecho hasta ahora, o, por el contrario, deberían acometer elementos de corte más social tales como equipamientos educativos, sanitarios, sociales, etc?
- ¿Hasta qué punto el FSE es un Fondo que sirve para todo o tiene que estar supeditado al empleo y desarrollo de los recursos humanos?
- Esto nos lleva a otro debate en el enfoque de las políticas sociales europeas, que es el debate *welfare* (potenciación de las políticas sociales) versus *workfare* (potenciación del empleo). La Comisión apuesta por ambas: es decir, hay que garantizar mejores cuotas de protección social a la ciudadanía y hay que conseguir que sea activa en la sociedad. Sin embargo, con el presupuesto actual (FSE como otros programas e iniciativas), se incentiva el *workfare*.

4. Políticas más relevantes de Protección Social adoptadas por los Estados Miembros

Según el Comité de Protección Social, la dirección que están tomando las políticas de protección social de los Estados miembros (cada uno adaptándolas a sus circunstancias específicas) se sintetizan en ocho retos:

- poner en marcha un *mercado de trabajo que promueva la inclusión*;
- garantizar una *renta adecuada* y unos recursos suficientes para vivir con dignidad;
- *luchar contra las insuficiencias en el campo educativo*;
- preservar la *solidaridad familiar y proteger los derechos de la niñez*;
- asegurar a toda la ciudadanía una *vivienda digna*;
- garantizar la *igualdad de acceso a los servicios de calidad e invertir en tales servicios* (salud, transporte, asistencia social, servicios de guardería, servicios culturales, jurídicos y de ocio);
- mejorar la *difusión de los servicios*;
- *regeneración de las zonas que padecen multitud de carencias*.

Los puntos que más preocupan a los gestores y gestoras de las políticas de protección social de cada Estado son:

1. El retorno al mercado de trabajo de los colectivos con especiales dificultades.

Se evidencia un cambio de rumbo: de la protección pasiva del desempleo a la promoción de políticas activas de búsqueda y fomento del empleo, buscando la autonomía de las personas en desempleo, de manera que, cuanto antes, asuman las riendas de su propia vida a partir de un empleo. Así,

- a. Se promueven los llamados *procesos individualizados* que consisten en un itinerario hecho a la medida de cada trabajador o trabajadora en paro.
- b. Se comienza a *combinar la continuidad temporal de ciertas prestaciones sociales con las*

rentas de trabajo, en forma de salario, *para mantener*, durante un cierto tiempo, *un estímulo sobreañadido a la vuelta al trabajo*.

- c. Se sustituye la oferta de formación ocupacional genérica por una adecuada a las necesidades del mercado de trabajo. De esta forma, se ha conseguido un mayor engarce efectivo entre la oferta y la demanda de trabajo.
- d. *Se promueve la concesión de subvenciones para la promoción del empleo*.
- e. Se apoya la contratación de *personas con discapacidad*, pero con capacidades para trabajar.
- f. Para *las personas inmigrantes* y para las *minorías étnicas* se establecen *convenios con empresas o grupos de empresas* con el fin de facilitar la contratación de trabajadores y trabajadoras de estos grupos poblacionales.
- g. Se ponen en marcha medidas para *compatibilizar la vida familiar, laboral y personal*.

2. Las Rentas Mínimas y las Prestaciones Familiares.

Las *Garantías de Recursos Mínimos* se van asegurando en la práctica totalidad de los países de la UE, con la única excepción de Grecia, que todavía no tiene implantada la política de rentas mínimas.

Pero existe también una línea de trabajo que consiste en intentar hacer disminuir el número de beneficiarios. El objetivo es que dicha parte de la población se autonomice y acceda a puestos activos en el mercado de trabajo y, de esta manera, logre alejarse de la dependencia que supone la recepción de dicha prestación.

Muy relacionadas con los recursos mínimos son las *prestaciones destinadas* en diversos Estados a *potenciar el derecho a una vivienda digna* de toda la ciudadanía.

3. Atención a la salud y búsqueda de una mayor eficacia de los sistemas de seguridad social.

La principal preocupación a la que se enfrentan los países es la necesidad de mantener en el futuro tanto la universalidad de la cobertura sanitaria como el nivel de calidad de la misma, evitando incrementos excesivos en los costes financieros.

4. La viabilidad del Sistema de Pensiones.

El equilibrio conseguido durante años entre las necesidades de protección de estos grupos de población y las aportaciones a la Seguridad Social

por parte de la población activa ha sido la tónica general mantenida por los Estados. Sin embargo, el envejecimiento de la población siembra incertidumbre sobre la viabilidad futura del sistema público de pensiones de jubilación.

Las repercusiones que pueden derivarse de las medidas que se vayan a ir tomando van a tener un contenido tanto económico como social. En consecuencia, se abre un campo de diálogo entre Gobiernos y organizaciones representativas en el campo civil, social o económico, con distintos grados de acuerdo y conflicto en los distintos países.

5. Análisis y evaluación de Buenas Prácticas en la UE-15

5.1. Problemáticas, necesidades y soluciones

Antes de comenzar conviene subrayar un hecho: lo que para un país es una buena práctica (BP) como medida esporádica y excepcional, para otros puede ser simplemente un elemento más dentro de una política estructural y universal aplicada a toda la ciudadanía o a una parte de la misma, que se encuentran en situaciones de mayor riesgo. En otras palabras, hay que entender y situar cada acción en el marco de su sistema de protección.

Este preámbulo es imprescindible para situar las BPs contempladas. Es muy distinto, el valor y la trascendencia de una BP puesta en marcha en un Estado en el que la protección social cubre casi todas las necesidades de la ciudadanía, de la que se pueda promover en otro Estado donde no se tiene asegurada la protección social básica.

Las BPs finalmente seleccionadas han sido 77. Tras analizarlas se identifican seis grupos de pobla-

ción que experimentan en la actualidad los efectos de la marginación y que les sitúan en situación de pobreza o desempleo. Todos ellos se caracterizan por tener unas problemáticas similares y entra las soluciones planteadas figuran las del cuadro que aparece en esta página.

5.2. Evaluación de las buenas prácticas

Del análisis llevado a cabo se extraen las siguientes conclusiones:

- Se constata un respeto hacia estos grupos de personas y un esfuerzo para que ellas mismas sean las protagonistas de su futuro. Se huye, en general, de posicionamientos paternalistas que prolongan los problemas y aplazan las posibles soluciones.
- Se persiguen las soluciones integrales a las problemáticas vividas. La pluridimensionalidad de la pobreza exige este tipo de acercamiento.

Grupo-Diana	Soluciones planteadas
Jóvenes en paro y con grave riesgo de exclusión	<ul style="list-style-type: none"> – Preparación cultural y formación profesional – Ayuda para afrontar los handicaps que puedan haber acumulado (drogadicción, delincuencia, desestructuración familiar..); – Plantear respuestas integrales, es decir, que respondan a todos aquellos factores que inciden desde diferentes ángulos en la vida de las personas marginadas. No es suficiente afrontar las consecuencias de un factor aislado.
Trabajadores y trabajadoras mayores en desempleo	<ul style="list-style-type: none"> – Retorno hacia la normalidad, hacia una nueva sociabilidad mediante formación y reciclaje
Inmigrantes y minorías étnicas	<ul style="list-style-type: none"> – Facilitarle primero el acceso al trabajo y, después, promover la integración y aceptación mutua en la nueva sociedad donde debe desarrollar su vida
Población mayor de 65 años	<ul style="list-style-type: none"> – Atención en su propio domicilio, buscando la coordinación e integración de los servicios, lo que implica reorganizar las redes respectivas de servicios sociales y sanitarios. – Fomentar su autonomía e independencia (TICs, seguro de dependencia). – Ayudar y animar a las familias a cuidar en casa a las personas enfermas, con discapacidad y de edad avanzada prestando ayuda y formación a domicilio en materia de cuidados y facilitando ayuda financiera por el coste derivado de la renuncia al trabajo para el cuidado de personas.
Menores indefensos	<ul style="list-style-type: none"> – Asegurar una educación completa como paso básico para un posterior desarrollo normalizado en la sociedad.
Personas con discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> – Sustituir el planteamiento de ayudas pasivas o de acercamiento paternalista por medidas que busquen la máxima integración posible (con independencia y autonomía) en la sociedad, incluso en el mercado de trabajo.

- Se insiste en trabajar en partenariatado.
- La valoración de lo local y de lo cercano a las poblaciones-diana va ganando terreno. Es la tendencia a la descentralización que se va constatando en todos los países y que lleva consigo una mayor eficacia, una mayor adaptación de las respuestas a las necesidades existentes y una mayor participación de los colectivos excluidos.
- Entre los aspectos que conviene mejorar figuran:
 - las garantías de transparencia,
 - la promoción de los derechos básicos,
 - la consecución de la autonomía e independencia de las personas excluidas,
 - el seguimiento y la evaluación; y
 - la transferibilidad a otras zonas.

Debilidades detectadas:

- Pocas BPs están trabajando para ofrecer soluciones al problema de la vivienda.
- La mayor parte de la población de la mayoría de los Estados disfruta, desde hace tiempo, de asistencia sanitaria y cobertura universal, prestándose una atención especial, en cuanto a los pagos, a los grupos con menores recursos.

No obstante, pocas BPs han contribuido a introducir mejoras significativas. Parece necesario potenciar la coordinación entre los servicios sanitarios y los servicios sociales¹⁴⁷, promover medidas preventivas y educativas desde las escuelas, así como la reducción de las listas de espera.
- Las BPs prestan al problema del sobreendeudamiento y al acceso a la Ley sin discriminaciones una atención bastante limitada.

¹⁴⁷ Son relevantes los innovadores proyectos daneses para mejorar la coordinación entre los servicios sanitarios y los servicios sociales. (PNA/inclusión. Informe conjunto. 2002. Op. Cit. Pág. 50 y 82)

6. La Protección Social como eje de la Política Social en la CAPV

El **gasto** estimado **en protección social**¹⁴⁸ medido como porcentaje del PIB en la CAPV, en el año 2003, 19,2%, es inferior al del Estado, 19,7%, y 9,1 puntos menor que el de la media de la UE-15, 28,3% en 2003. Por lo que respecta a su evolución, en 1995, el esfuerzo de la CAPV era 8,2 puntos inferior al de la UE; y en 2002, 8,9.

Por su parte, el gasto estimado en **prestaciones sociales** medido como porcentaje del PIB en la CAPV, en el año 2003, 18,8%, es inferior al del Estado, 19,2%, y 8,4 puntos menor que el de la media de la UE-15, 27,2% en 2003.

El gasto en prestaciones sociales efectuado en la CAPV en 2003 es uno de los menores registrados en la UE. Sólo es superior al de Irlanda.

Por funciones:

- **Enfermedad-asistencia sanitaria.** El citado porcentaje crece, en la CAPV, pasando de un 5,46% en 2001 a 5,55% en 2003 (es decir, 0,09 puntos porcentuales). En el Estado el crecimiento es 0,2 puntos, de un 5,7% a un 5,9%. Por su parte, en la UE el aumento es de 0,3 puntos, de un 7,4% a un 7,7%.
- **Vejez.** El crecimiento del porcentaje, entre 2001 y 2003, ha sido mayor en la CAPV que en la UE. En el año 2001 el esfuerzo era en la CAPV del 8,26%, la media de Europa se situaba en el 10,9%, y la estatal era del 8%. En el año 2003, los porcentajes fueron, respectivamente, 8,6%, 11,1% y 7,9%.
- **Invalidez.** El porcentaje en la CAPV era en 2001 y sigue siendo en 2003 superior al estatal pero inferior al registrado en la UE-15. Si en el año 2001 el esfuerzo era en la CAPV del 1,67%, la media de

Europa se situaba en el 2,1%, y la estatal era del 1,4%. En el año 2003, los respectivos porcentajes fueron: 1,69%, 2,1% y 1,4%.

- **Supervivencia (viudedad y orfandad).** El porcentaje de gasto sobre el PIB en 2001 fue de 0,59%; la media europea, 1,2%; y el porcentaje estatal, 0,6%. El crecimiento, entre 2001 y 2003, ha sido inferior al de la UE.
- **Familia/niños.** El porcentaje de gasto sobre el PIB es inferior, en 2003, al registrado en la UE y en el Estado, y su crecimiento, entre 2001 y 2003, es también inferior al registrado tanto en la UE como en el Estado.
- **Desempleo.** El porcentaje de gasto sobre el PIB en la CAPV ha dejado de situarse, en 2003, por encima de la media europea (1,56% frente a 1,8%).
- **Vivienda.** Es el menor de entre todas las funciones. Es además inferior al que se registra en la UE y en el Estado
- **Exclusión social.** El porcentaje ha crecido entre 2001 y 2003 en la CAPV y tiende a alcanzar la media europea.

Respecto a la **financiación de los gastos totales de protección social**, es decir, los ingresos con los que se financiaron las acciones, los últimos datos disponibles para la UE-15, ponen de manifiesto que aun cuando el sistema de financiación del gasto en protección social sigue siendo eminentemente contributivo, se aprecia un incremento en el peso que suponen las aportaciones públicas sobre el total de la financiación, mientras las cotizaciones sociales disminuyen. Aunque entre 2002 y 2003 se aprecia un ligero cambio. Así, si en el año 1995 las

¹⁴⁸ Incluye las prestaciones o beneficios sociales (transferencias, en metálico o de otro tipo, a las familias o las personas para aliviarlos de los riesgos, contingencias o necesidades en enfermedad/atención sanitaria, invalidez, vejez, supervivientes, familia/hijos, desempleo, vivienda, y exclusión social), los costes administrativos, las transferencias a otros esquemas de protección social y otros gastos

aportaciones públicas financiaban el 32,2% de los gastos en protección social, en el año 2003, el porcentaje se eleva al 36,9%; y por el contrario, las cotizaciones sociales pasan de suponer un 63,8% del total a un 60%.

En el caso de la CAPV, destaca en primer lugar, las cotizaciones sociales de los empleadores, en segundo lugar, las aportaciones públicas y, en tercer lugar, las cotizaciones aportadas por las personas protegidas.

7. Las funciones **SEEPROS** que mayor conexión tienen con la pobreza: Desempleo y Exclusión Social

7.1. Función desempleo

7.1.1 Marco jurídico

La aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco no ha alterado, esencialmente, la situación en materia de protección al desempleo: en políticas activas de empleo, la titularidad de la competencia corresponde a la CAPV, pero su ejecución la realiza la Administración Central del Estado, dado que la citada competencia aún no ha sido transferida y; en materia de políticas pasivas de empleo (prestaciones por desempleo) la gestión es asumida por el Estado.

No obstante, en la actualidad, la CAPV ejerce un papel en políticas activas de empleo a través de una vía indirecta al considerar éstas como necesarias para “el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional —art. 148. 13.ª de la Constitución—.

Así, el marco jurídico viene determinado por la normativa estatal cuando se trata de políticas pasivas; y por la estatal y las acciones desarrolladas por las Administraciones Públicas Vascas, cuando afecta a políticas activas.

De hecho, las Administraciones Públicas Vascas han desarrollado iniciativas y estructuras en materia de empleo, entre las cuales se encuentra el Servicio Vasco de Empleo, LANBIDE, para la orientación, el acompañamiento y la formación ocupacional; y ello ha contribuido a hacer aun más intrincado el número de agentes actuantes en materia de empleo.

Todo ello ha suscitado un debate entre las posiciones proclives a la asunción de las competencias en políticas activas de empleo con independencia de lo que suceda con las pasivas y las contrarias a asumirlas mientras no se transfieran las pasivas.

7.1.2 Políticas activas y pasivas de empleo en la CAPV

Principales indicadores del mercado de trabajo

- La tasa de desempleo, ha mejorado considerablemente y en el año 2004 (7,8%) es inferior a la estatal (10,8%) y la europea (8%). Las tasas de desempleo de larga y muy larga duración registran el mismo comportamiento; no obstante, la tasa de desempleo juvenil es superior a la europea (20,4% por 16,6% en 2004). Por su parte, la tasa de cobertura al desempleo sigue una tendencia creciente.
- Las tasas de desempleo masculina y femenina han tendido a igualarse en la CAPV en mucha mayor medida que en el Estado y en la UE, pero todavía sigue siendo la femenina superior a la masculina. En concreto, en la CAPV, en el año 2004, es 6,5% la masculina y 9,5% la femenina.
- Aun cuando la conciliación de la vida familiar y laboral es asumida, en su práctica totalidad, por las mujeres (94,88% son mujeres); el porcentaje de hombres acogidos a tales programas está creciendo. Entre 2002 y 2003, cayó ligeramente la participación masculina: del 5,31% al 4,94%, y en el 2004, la participación masculina ha vuelto a crecer situándose en el 5,12%.

Principales resultados de las PAEs

- Más del 75% del gasto realizado en PAEs en la CAPV es gestionado por el SPEE.
- El porcentaje de gasto en PAEs sobre el PIB, en la CAPV, es ligeramente inferior a la media de la UE. El gasto medio por persona activa también es inferior.
- La distribución del gasto en PAEs (incentivos al empleo, formación; creación directa de empleo, etc) en la UE es más equilibrada que en la CAPV,

donde los programas de incentivos al empleo suponen el 50,6% del gasto.

- Más de la mitad de las personas que participan en programas PAE en la CAPV son mujeres, mientras que en la UE la relación es 1-3.

- Por lo que respecta a las PAEs gestionadas por desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-SPEE en la CAPV:

– Las acciones de intermediación (colocaciones) directamente gestionadas por este organismo presentan, entre 1999 y 2004 una tendencia decreciente. En 2004 son un total de 81.519, un 14,6% menos que en 2003. En el conjunto del Estado crecen un 6,3%.

– Las acciones de orientación presentan también una tendencia decreciente. Así, entre 2001 y 2004, el número personas demandantes de empleo que reciben algún tipo de asistencia dentro del conjunto de acciones de orientación para el empleo, disminuye un 18%. Este descenso se produce también entre las Entidades Colaboradoras (de 20.071 a 18.550).

– Por lo que respecta a las acciones de formación ocupacional, el SPEE ha financiado 1.112 cursos durante el año 2004, un 9,3% más que en 2003 pero por debajo de los de 2002, tras el fuerte descenso del año precedente. También el número de personas que participan en estos cursos (formadas con evaluación positiva) aumenta ligeramente respecto de 2003, manteniéndose en la media del quinquenio.

– En materia de acciones de fomento del empleo, desde la aprobación de la Ley 45/2002, la utilización de los incentivos (bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social) por contratación indefinida de determinados colectivos de desempleados ha sido creciente. En 2004 supone 162.910 miles de euros, un 10,2% más que en el año anterior (en 2003 creció un 14,9% y en 2002 un 13,8%). Asumiendo una bonificación media por contratación de 2.800€, el número de personas que se han contratado mediante esta medida de política activa de empleo se situaría

cerca de las 57.700 en 2004, algo más del 7% del total de nuevas contrataciones en este año.

- Por lo que respecta a las PAEs desarrolladas desde el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco:

– La actividad de LANBIDE, en el año 2004, se sintetiza en 100.199 demandas de empleo, de las que el 24% se encuentran en situación de desempleo (el 31% del total de población parada según la PRA), y una oferta a través de este servicio y sus centros colaboradores de 12.063 puestos de trabajo.

La mayoría de los puestos de trabajo, ofertados y demandados, a través de Lanbide requieren una baja titulación y/o especialización.

– Las PAEs desarrolladas por el Gobierno Vasco, y en particular, las medidas de fomento del empleo, han cambiado de forma importante en 2004 a raíz de la aprobación distintos Decretos. Así, el conjunto de las subvenciones concedidas se ha incrementado, aun cuando la subvención media se viene reduciendo en los últimos años.

El conjunto de las subvenciones concedidas se incrementan, entre 2003 y 2004, en un 6,4% (entre 2002 y 2003 lo hicieron en un 3,3%. En total se han concedido unas subvenciones de 35,5 millones de euros, donde casi el 50% corresponde a subvenciones a trabajadores y empresas en el programa de conciliación de la vida familiar y laboral, un 15,8% son para la contratación de colectivos con dificultades laborales, el 23,3% son ayudas a la renovación de plantillas y el 11% se destinan al fomento del autoempleo. Sin embargo, la subvención media se viene reduciendo en los últimos años: si en 2003 lo hizo en un 15%, en 2004 cae un 9,2%, lo que supone una cifra de 2.855€ por persona, 291€ menos que en el año precedente.

Principales resultados de las Políticas pasivas de empleo

- El número de beneficiarios de las prestaciones por desempleo, como consecuencia de la evolución

positiva en las cifras de empleo, ha ido descendiendo.

- La tasa de cobertura, en 2004, es un 60,6% según los datos de paro del INEM-SPEE. La diferencia entre la CAPV y el Estado es importante: la CAPV está 20,6 puntos porcentuales por debajo de la tasa de cobertura existente en el Estado, en 2004.
- En el año 2004, el 45,6% de las personas beneficiarias de prestaciones eran mujeres (en el año 2003 y en el 2005, los porcentajes son, respectivamente, 45,6% y 47,6%).
- La mayor parte de las prestaciones son contributivas. Así, en el año 2004, el porcentaje de prestaciones asistenciales representan el 31,4% del total, frente al 68,3% que son contributivas.
- La cuantía media diaria de la prestación contributiva ha crecido un 6% entre 2002 y 2004 y se sitúa en 23,39 euros.
- Más del 50% de las personas beneficiarias de prestaciones contributivas de desempleo tienen derecho a un periodo de disfrute entre 15 y 24 meses. No obstante, más de la mitad del total no supera, en términos de periodo consumido, los 6 meses.
- Los datos sobre personas beneficiarias de prestación contributiva según causa de cese en la empresa, ponen de manifiesto que la principal causa de acceso tiene que ver con la terminación de un contrato temporal (alrededor del 45% de las personas beneficiarias). En segundo lugar, se sitúa el Despido con aplicación de la Ley 45/2002 de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (presenta un tasa de crecimiento positiva entre 2002 y 2004, al pasar de un 9,8% a un 24,1%); en tercer lugar, la regulación de empleo - extinción de la relación laboral (pasa de un 8,6% a un 11% entre 2002 y 2004); y en cuarto lugar, el despido por causas objetivas de amortización sin intervención del juzgado de lo social.
- El indicador de personas beneficiarias del subsidio de desempleo según periodo consumido muestra que el porcentaje de personas beneficiarias que lo

disfruta entre 1 y 6 meses ronda el 25%. El citado porcentaje tiende a decrecer conforme aumenta el periodo consumido hasta los 21 meses, punto de inflexión a partir del cual el número de beneficiarios y beneficiarias vuelve a crecer, aun cuando se observa un punto de sierra en la tendencia, sobre los 26 meses.

- Respecto al número de personas beneficiarias de subsidio según causa de cese en la empresa, destaca por encima de todas, el "subsidio para mayores de 52 años", que presenta además una tasa de variación positiva, llegando a suponer en el año 2004, el 69,9% del total.

7.2. Función exclusión social

7.2.1 Marco jurídico

Aun cuando la CAPV ha ido desarrollando acciones en materia de lucha contra la exclusión, desde el momento en que asume las competencias en materia de "asistencia social", entendida ésta como la *asistencia social prestada en régimen público no contributivo y referida a la rama de Servicios Sociales*; el concepto en sí no aparece, desde el punto de vista legal hasta principios de los años 90 con "El plan integral de lucha contra la pobreza" y jurídicamente, hasta la aprobación de la Ley 12/1998 contra la exclusión social.

Los principales hitos en materia de pobreza y exclusión social se pueden sintetizar en dos:

- Las (dos) Leyes de Servicios Sociales de la CAPV.

La primera, de 1982, abre el camino a la creación de un Sistema Público Vasco de Servicios Sociales ya que plantea un conjunto de principios que suponen un cambio radical respecto a la etapa anterior: *universalista*, al dirigir los servicios sin discriminación a toda la población (más adelante, con el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza, se complementa introduciendo discriminación positiva); *responsabilidad pública* en cuanto a la financiación; y *delimitación de competencias dentro de la CAPV: centralización en la planificación y descentralización en la gestión*.

La segunda, de 1996, define la distribución de competencias (Gobierno Vasco, Diputaciones y municipio), estructura el sistema de servicios diferenciando servicios sociales de base y servicios sociales especializados, en un intento de delimitar las competencias de los servicios sociales; y a diferencia de la Ley anterior, establece compromisos de mínimos en la cobertura de los servicios sociales, aunque no quedan claramente determinados, con lo cual continúa la imposibilidad de demandar eficazmente los derechos por parte de la ciudadanía.

- El plan integral de lucha contra la pobreza, 1989-95. Su objetivo era frenar las consecuencias más severas de la crisis económica de los años 70 y 80; y con él nacen las políticas públicas contra la pobreza. No obstante, se fue comprobando que la pobreza se estaba cronificando y estaba generando una sociedad dual.

En este contexto, emerge un intenso debate, que perdura hasta la actualidad y tuvo su máxima expresión en la segunda mitad de los 90' con la *Iniciativa Legislativa Popular (ILP) para una Carta de Derechos Sociales*, alrededor de dos aspectos:

- Universalidad de los servicios de forma que se posibilite el bienestar social de toda la ciudadanía versus discriminación positiva o actuación selectiva que focalice las ayudas en la población con mayores necesidades, previa demostración de carencia de recursos.
- Renta básica como derecho universal (sin contraprestación) o sujeta a contraprestación.

Progresivamente, se aprueban la Ley 2/1990, de 3 de mayo del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI); la Ley 12/1998, de 22 de mayo contra la Exclusión Social que marca la exigencia de que se elabore el Plan Vasco de Inserción; y la Ley 10/2000, de 27 de diciembre de Carta de Derechos Sociales; y va tomando forma el modelo de lucha contra la pobreza de la CAPV.

El debate en torno a la **ILP para una Carta de Derechos Sociales** (sobre la edad mínima, la cuantía, el carácter universal e incondicional versus su vinculación al empleo, etc) fue muy intenso;

pero la Ley finalmente aprobada (Ley 10/2000, de 27 de diciembre de Carta de Derechos Sociales) difiere de la original ILP y, por el momento, ninguna organización sindical o plataforma de lucha contra la pobreza y la exclusión social ha dado continuidad, activamente, a las reivindicaciones planteadas en su día.

7.2.2. Principales indicadores

Niveles de pobreza y exclusión social en la CAPV

- En el año 2004, el porcentaje de población de la CAPV por debajo de la tasa de pobreza grave es inferior al estatal y al europeo; y el de población por debajo de la tasa de renta baja (ausencia de bienestar) es inferior al estatal pero ligeramente superior al europeo.
- Según el coeficiente Gini, en la CAPV existe un alto grado de igualdad en la distribución de los ingresos.
- Según la EPDS del Gobierno Vasco de 2004,
 - en relación con el riesgo de pobreza de mantenimiento (relacionada con el corto plazo):
 - el indicador de riesgo de pobreza *grave*, en términos de hogares (4,9%), es inferior al del 2000 (5,5%), pero resulta tres décimas superior al de 1996. En términos de individuos (3,5%), es inferior al del 2000 (3,6%) y al de 1996.
 - el indicador de riesgo de ausencia de bienestar, tanto en términos de hogares (23,6%) como de individuos (19,8%), es inferior al del 2000 (28,8% y 20,9%, respectivamente), pero superior al de 1996.
 - en relación con el riesgo de pobreza de acumulación (relacionada con el largo plazo y por ende, estructural), en 2004, tanto en términos de hogares (1,8%) como de individuos (2,2%), es inferior al del 2000 (2,1% y 2,6%, respectivamente) pero es mayor que el porcentaje registrado en 1996.

— respecto a la incidencia de ambos tipos de pobreza por colectivos, afectan particularmente, según la EPDS-2004:

— por grupo familiar, a las familias monoparentales (19,2% de las mismas) y a las personas solas (12,6%). Cifras estas muy superiores al 3,4% que se da en el caso de las parejas sin hijos y al 2,8% de las parejas con hijos.

— por género, a las mujeres. La incidencia en el caso de que la persona principal del hogar sea mujer es del 17,2%, frente al 3,2% de los hombres.

— en cuanto a la edad de la persona principal del hogar, a las personas más jóvenes y a los menores de 35 años. La incidencia es mayor en el caso de los hogares encabezados por una persona menor de 35 años, 15,9%. Esta incidencia disminuye hasta el 7,4% en el caso de que la persona principal tenga entre 35-44 años y hasta un 2,6% entre las personas de 45 a 54 años. La incidencia vuelve a elevarse, hasta el 3,4% en el caso de los hogares encabezados por una persona de entre 55-64 años y disminuye hasta el 2,5% si la persona tiene más de 65 años.

— según el nivel de estudios de la persona principal del hogar: las personas sin estudios mínimamente cualificados. La incidencia es del 23,1% en el caso de los hogares encabezados por personas que no tienen estudios frente al 4,9% en el caso de los que poseen estudios primarios y el 4,4% en los que la persona principal posee estudios de formación profesional. En el caso que se posean estudios cualificados, la incidencia de cualquier tipo de pobreza disminuye considerablemente, siendo tan solo del 3,7%.

— según la situación en relación con la actividad, al colectivo de parados y ocupados inestables. En un 29,7% de los hogares en los que incide cualquier tipo de riesgo de pobreza, la persona principal está en situación de desempleo. Destacar que la incidencia de la pobreza es también superior a la media de la

CAPV en los hogares en los que la persona principal es un ocupado inestable, 13,2%, o inactivo, 7%.

— a los hogares encabezados por una persona inmigrante de un país de fuera de la UE, la incidencia es del 41%.

Servicios sociales

- El gasto destinado a servicios sociales continúa aumentando por el desarrollo de nuevas actuaciones, normalmente dirigidas hacia las prestaciones económicas y hacia la tercera edad, tales como el Plan de Lucha contra la Pobreza, los centros de día asistenciales, los centros de respiro y otros. En concreto, entre 2000 y 2003 ha aumentado un 55,8%, de 688.720 a 1.073.054 miles de euros.

- El número de residencias, ha aumentado en la CAPV entre 2001 y 2003 un 10,4%, pasando de 603 a 666. El número total de plazas también ha crecido (de 16.184 a 18.750), así como el número de usuarios (de 14.793 a 17.113); y el personal. Siguiendo la misma tendencia, ha aumentado también el gasto por usuario y por plaza.

La tasa de cobertura de plazas residenciales para mayores era 3,7. Esta tasa de cobertura es igual a la existente en el conjunto del Estado español e inferior a la de otros países como Francia (6,7), Holanda (9) o Dinamarca (13). Alemania, con una tasa de cobertura del 4,1% estaría en una situación más cercana a la de nuestra Comunidad. Se ha calculado que en 2015 el colectivo de mayores de 65 años supondrá 466.700 personas, con lo que mantener esta tasa de cobertura implicaría la necesidad de habilitar en 12 años un total de 2.718 plazas o, lo que es lo mismo, construir 65 residencias (considerando constante el tamaño medio de las mismas).

- Los centros de empleo han aumentando entre 2001 y 2003 (de 144 a 157), así como el de plazas (de 6.722 a 7.081) y usuarios (de 6.659 a 6.997). El gasto total por usuario crece pasando de 19,4 a 23,2 miles de euros.

- De cada cuatro entidades que operan en el área de servicios sociales, tres son privadas y una es públi-

ca. La red de centros públicos se financia principalmente a través de fuentes públicas (el 92%) y en la red privada, la financiación pública alcanza el 35%.

Prestaciones económicas periódicas de carácter asistencial

- Pensiones de ancianidad y de enfermedad del Fondo Nacional de Asistencia Social-FONAS (en el caso de la CAPV, Fondo de Bienestar Social). Aunque, respectivamente, están siendo sustituidas por las posteriormente creadas Pensión No Contributiva de Jubilación y Pensión No Contributiva de Invalidez, del Sistema de Seguridad Social, siguen manteniendo su vigencia, pudiendo optar los solicitantes, de acuerdo a sus intereses, por una u otra alternativa. Si bien el tope de ingresos, coincidente con la cuantía de la prestación, se mantiene estable desde hace años para promover el trasvase de los beneficiarios del FBS a las pensiones no contributivas (PNC).

Tanto su importe como el número de beneficiarios disminuyen.

- Las pensiones no contributivas (PNC) aunque están reguladas por el Estado y financiadas por la Seguridad Social, son gestionadas las Diputaciones Forales. El importe total de las pagadas en 2004 ha disminuido respecto a 2003.

- Las prestaciones de la LISMI, se redujeron entre 2003 y 2004 en el número de beneficiarios y en los importes pagados.
- En el caso de la Renta Básica y las Ayudas de Emergencia Social, es destacable el importante incremento que se ha dado en los últimos años, tanto en el importe pagado a los perceptores de renta básica como a los de las AES

Programas encaminados a combatir la exclusión social mediante medidas de empleo

En Europa occidental, muchas de estas experiencias han sido incorporadas a proyectos de economía social, creando **empresas sociales**. En la UE estas empresas adquieren distintas denominaciones. En el Estado español se adoptan diversas fórmulas como Empresas de Inserción, Asociaciones para Inserción, Talleres especiales de Empleo, etc.

A nivel de la CAPV, cabe destacar la iniciativa desarrollada por el Gobierno Vasco mediante la aprobación del **Programa Auzolan**, que incorpora la inserción personalizada de cada persona implicada, a nivel socio-formativo-laboral. Este programa va dirigido a titulares del derecho al Ingreso Mínimo de Inserción-Renta Básica y se concatena con una formación inicial, un contrato de trabajo en actividad de utilidad social, la formación de apoyo y la formación ocupacional. En 2004 el programa Auzolan cubrió las necesidades de 758 personas, un 10,5% más que en el año anterior.

8. Reflexiones finales y recomendaciones

8.1. Aspectos generales y necesidades clave

- **Bajo gasto en protección social: gran parte de los servicios de protección social son ofrecidos por redes primarias**

El modelo de protección social de la CAPV en línea con lo que sucede en los países mediterráneos, católicos o países periféricos, pone el acento en la importancia de las redes primarias de solidaridad (familia, vecinos, amigos...) en respuesta a las necesidades sociales, y en consecuencia, se deriva un escaso desarrollo de los servicios sociales de carácter público.

De esta forma, el modelo de protección social existente en la CAPV difiere de aquel en el que gran parte de los servicios sociales son provistos por el Sector Público; y así, el gasto en prestaciones sociales de la CAPV es bajo y decreciente.

- **Las cuantías del SMI y de la renta básica se sitúan por debajo de lo establecido como umbral de pobreza**

– Aplicando la metodología de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) del Gobierno Vasco¹⁴⁹, el porcentaje de individuos en situación de **pobreza grave**, en 2004, es

NIVEL DE GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES* EN LA CAPV Y EN LA UE-15

	CAPV		UE-15		DIF. CAPV-UE	
	% PIB (B)		% PIB		% PIB	
	2001	2003E	2001P	2003E	2001	2003E
Enfermedad/atención sanitaria	5,46	5,55	7,4	7,7	-1,94	-2,15
Invalidez	1,67	1,69	2,1	2,1	-0,43	-0,41
Vejez	8,26	8,60	10,9	11,1	-2,64	-2,5
Supervivientes	0,59	0,61	1,2	1,3	-0,61	-0,69
Familia/hijos	0,29	0,32	2,1	2,2	-1,81	-1,88
Desempleo	1,47	1,56	1,7	1,8	-0,23	-0,24
Vivienda	0,01	0,05	0,5	0,5	-0,49	-0,45
Exclusión social	0,26	0,38	0,4	0,4	-0,14	-0,02
TOTAL	18,03	18,75	26,3	27,2	-8,27	-8,45

* Solo beneficios sociales.

E estimación.

Fuente: "Social Protection in the EU" Eurostat, 2006 y Eustat. Cuentas de la protección social.

¹⁴⁹ En la EPDS se distinguen dos tipos de pobreza: pobreza de mantenimiento y pobreza de acumulación.

– **Pobreza de mantenimiento:** dificultad a *corto plazo* de cubrir las necesidades básicas de supervivencia, presenta dos niveles de intensidad:

1. Situaciones de riesgo de pobreza grave: disponibilidad de ingresos económicos insuficientes para hacer frente a la cobertura de las necesidades más elementales.
2. Situaciones de riesgo de ausencia de bienestar: disponibilidad de ingresos económicos insuficientes para hacer frente a los gastos necesarios para mantener los niveles mínimos de bienestar y comodidad.

Para el estudio comparado con Europa (utilizando metodología Eurostat), se realiza el siguiente paralelismo:

- Situaciones de pobreza grave: las situadas por debajo del 40% de la mediana.
- Situaciones de ausencia de bienestar o de riesgo de renta baja: as situadas por debajo del 60% de la mediana.

– **Pobreza de capital o acumulación** hace referencia a la capacidad de mantener a largo plazo unas condiciones adecuadas de vida.

inferior al registrado en 2000 y en 1996; pero afecta al 3,5% de los individuos.

Aplicando la metodología Eurostat, para poder comparar la situación de la CAPV con la de resto de Estados de la UE-15, el porcentaje de individuos en situación de *pobreza grave* en la CAPV, 3,7%, resulta inferior a la media de la UE-15, situada en el 5%. También es claramente inferior al indicador del Estado español (7%) así como al de los demás países del sur de Europa.

Por su parte, si tenemos en cuenta que el umbral de pobreza grave de mantenimiento para una persona sola menor de 45 años se sitúa, según la metodología de la EPDS del Gobierno Vasco, en los 776,73 €/mes y para una persona sola de entre 45-64 años en los 549,43 €/mes; y que el SMI en el segundo trimestre de 2004 era de 490,8€ brutos; entonces, aquellos trabajadores que reciben tal SMI se encontrarían por debajo del umbral de pobreza.

- Aplicando la metodología de EPDS del Gobierno Vasco, el porcentaje de individuos en situación de **ausencia de bienestar**, en 2004, es inferior al registrado en 2000 y en 1996; pero afecta al 19,8% de los individuos.

Aplicando la metodología Eurostat, para poder comparar la situación de la CAPV con la de la UE-15, el porcentaje de individuos en situación de *ausencia de bienestar* en la CAPV, 16,5%, es similar al de la UE-15, 15%; inferior al Estado español (19%), así como al de los demás países del sur de Europa y al de Irlanda y Reino Unido.

Por otro lado, el umbral de ausencia de bienestar, según la metodología de la EPDS, para una persona sola menor de 45 años se sitúa en los 1.192,40 €/mes y de entre 45-64 años en los 878,64€/mes; y según metodología Eurostat, para una persona sola, 650€/mes. En consecuencia, aquellos trabajadores que reciben tal SMI se encontrarían por debajo del umbral de ausencia de bienestar.

- En otro orden de cosas, la renta básica vasca, a pesar de colocarse a la cabeza del Estado en cuanto a los niveles de ingresos ofrecidos, ya

que supone 435,17€/mes en el segundo semestre de 2004, no llega al 100% del umbral de pobreza, con lo que los 28.889 beneficiarios de renta básica registrados en el 2004 también se colocarían por debajo del umbral de pobreza.

• Marco jurídico en la CAPV

– Relaciones UE, Estado y CAPV

En la actualidad, el marco jurídico en materia de protección al desempleo en la CAPV viene determinado, en materia de políticas pasivas de empleo, por la normativa estatal; en materia de políticas activas, si bien la titularidad de la competencia es de la CAPV en virtud del Estatuto, su ejecución la realiza la Administración Central del Estado, dado que aún no ha sido transferida. No obstante, en la actualidad, la CAPV ejerce un papel en políticas activas de empleo a través de una vía indirecta, al considerar éstas como necesarias para “el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (art. 148. 13.ª de la Constitución).

Así las cosas, poca influencia pueden tener, sobre las distintas herramientas posibles, los posicionamientos autonómicos que pudieran partir de las necesidades de la CAPV. Sin el consentimiento del Estado no puede esperarse un descenso de las cotizaciones sociales, tampoco pueden aumentarse ciertas prestaciones, en las que existe una mayor distancia con el promedio europeo.

Sin embargo, queda abierto un interesante campo de actuación en materia de asistencia social (entendida ésta como la *asistencia social prestada en régimen público no contributivo y referida a la rama de Servicios Sociales*) donde la CAPV tiene competencias plenas.

– Relaciones dentro de la CAPV

La tendencia a la descentralización de los servicios de protección social es una constante que se va imponiendo en los distintos países de la UE. En el interior de la CAPV se ha dado un avance progresivo en este sentido, pero convendría

aumentar el nivel de autonomía y protagonismo con relación al Estado para seguir avanzando.

Así, por ejemplo, en relación al empleo, se deberían potenciar desde la CAPV iniciativas para optimizar los servicios de intermediación. Y en materia de servicios sociales, convendría encontrar una fórmula para diferenciar los servicios sociales de base y los especializados de modo que se fomente la prestación de dichos servicios lo más cercana posible a la ciudadanía, ya que los servicios especializados se definen como aquellos que tan solo cabe prestarse en niveles territoriales amplios: territorio histórico o comunidad autónoma, por ejemplo los centros de reforma para menores o bien centros para enfermos terminales asistidos, etc., cuyo tamaño y dificultad de asistencia no permitiría llevarlos a cabo en un nivel local.

Además de lo anterior, surge la propuesta de mayor coordinación, de integración de acciones multidisciplinares. Todo ello desembocaría en una mejor ordenación y vertebración de los servicios sociales.

En este sentido parece necesario promover actuaciones integradas interinstitucionales. No se trata de una simple mejora de coordinación o de articular una atención en red, se trata de una actuación que dé respuesta a la multidimensionalidad de las situaciones de pobreza y exclusión planificando intervenciones bilaterales o multilaterales en el nivel más cercano al ciudadano o ciudadana.

• **Necesidad de que la protección social como derecho universal de mínimos se complemente, para colectivos/personas con mayores necesidades, con prestaciones específicas**

Uno de los aspectos más dinámicos en el ámbito de los documentos, recomendaciones y directrices emanadas de la UE es el reconocimiento de derechos en materia de protección social para todas las personas residentes en su interior.

Coherente con todo ello, existe una tendencia clara, tanto en la CAPV como en la UE, muy com-

partida por las entidades, instituciones y agentes implicados, a considerar que los servicios que atienden necesidades básicas de las personas deben ser de derecho universal para todas ellas, tratando de evitar que los servicios de protección social sean exclusivamente dirigidos a la parte que sufre una mayor exclusión.

Sin embargo, consideramos necesario que sea un derecho en cuanto al acceso, en el que se definan prioridades de atención para quienes se encuentran en situación de exclusión y se establezcan tarifas diferentes según el nivel de renta, pero siempre garantizando el acceso a cualquier persona a los servicios o recursos que necesite.

En otras palabras, se contempla el que este derecho universal de mínimos se complemente con prestaciones específicas para los colectivos/personas con mayores necesidades. Los instrumentos financieros que cubrirían tales servicios serían los impuestos y el copago por los servicios, en los casos oportunos.

La realidad de las políticas que se están llevando a cabo no coincide con lo anterior, por lo cual, a modo de transición entre una u otra realidad se plantea la necesidad de dar prioridad a la satisfacción de las personas que tienen mayores carencias, así como insistir en la necesidad de que la aplicación de las políticas universalistas, asuman como paso previo promover la incorporación social y evitar la cronificación de sus destinatarios.

• **Necesidad de una mayor colaboración entre la iniciativa privada y pública en un campo tan extenso y complejo como es el de la protección social**

Aun cuando la red primaria de solidaridad: familia, amigos, etc. es uno de los principales prestadores de cuidado y atención a los colectivos que necesitan asistencia personal: menores, personas con discapacidad, con enfermedad crónica, mayores dependientes, etc.; se valora

– que las Administraciones públicas, en sus diferentes niveles, garanticen los derechos sociales de todos y todas y aseguren las prestaciones

sociales, mediante la financiación, el control, la validación y el impulso creativo;

- pero también que el sector privado (lucrativo y no lucrativo) pueda compartir, a distinto nivel, con la Administración el diseño, la gestión, el seguimiento y la evaluación de dichas prestaciones sociales.

• **Necesidad de contemplar las situaciones de exclusión social en su pluridimensionalidad**

Para atajar la pobreza y la exclusión social hay proteger todos los derechos básicos de la ciudadanía: enseñanza, sanidad, recursos básicos, vivienda, etc.; mejorando y readaptando, a las nuevas necesidades, el estilo y los contenidos de los servicios ofrecidos. En otras palabras, hay que buscar:

- Acciones integradas. La multidimensionalidad de las situaciones de pobreza y de exclusión obliga a ir hasta las causas de dichas situaciones para conseguir diseñar un itinerario de recuperación que englobe todos los elementos de marginación que afectan a las personas objeto de la protección social.
- La colaboración entre las entidades públicas y privadas, evitando así duplicidades, interferencias y solapamientos.
- Que las personas afectadas asuman su protagonismo en su propia recuperación, ya que son los que mejor conocen sus carencias y los itinerarios seguidos hasta llegar a su marginación actual.
- Innovación. Hay que romper con las metodologías obsoletas e ineficaces, abriendo el camino hacia nuevas maneras de aplicar las medidas de protección social.
- Calidad en los servicios, en los medios aplicados y en los resultados conseguidos; y transferibilidad de las experiencias positivas hacia otros territorios.
- El paso del Welfare al Workfare.

Una de las piezas clave de debate, que marca la tendencia más actual de las aplicaciones de la protección social en el conjunto de países de la UE, es sobre si se continúa poniendo el acento en el llamado Welfare, medidas de protección social, o debe existir una preferencia hacia la potenciación del Workfare, es decir, las políticas activas de empleo, como base de seguridad de la situación social de la ciudadanía.

Este debate está en la línea de conseguir los objetivos marcados en Lisboa 2000 y, en consecuencia, potenciar el itinerario que conduzca a la erradicación de la pobreza todavía existente en los países de la UE. El incremento del empleo, en efecto, puede ayudar a superar situaciones de marginación.

No obstante, en la CAPV y en algunos Estados de la UE, algunas veces ocurre que los salarios de los colectivos excluidos de la dinámica del mercado de trabajo se sitúan alrededor e incluso por debajo del umbral de la pobreza, con lo cual el nivel de Workfare no ayuda a dar el paso de la protección social hacia el empleo.

En tales casos creemos conveniente la interacción entre ambos sistemas: el de prestaciones sociales y el de empleo, poniendo especial énfasis en la adopción de medidas de formación y cualificación; y de reconciliación de vida laboral y familiar. Conviene tener presente la necesidad de conciliar la vida familiar y laboral en el momento mismo de la formación.

Hay que tener en cuenta, además, que en los casos de exclusión, la pluralidad de déficits que sufren las personas implica que las políticas de empleo son claramente insuficientes. En tales casos, la inserción laboral puede resultar muy difícil, e incluso inviable a corto y medio plazo, por lo que son necesarias las ya citadas acciones integrales para trazar trayectorias de inserción social

• **Promover un debate sobre el alargamiento de la vida laboral activa de las personas mayores de 65 años que lo deseen.**

8.2. Propuestas de mejora en materia de exclusión social: necesidades detectadas

8.2.1. Pobreza

A corto plazo

- **En función de las disponibilidades financieras y con la perspectiva del salario mínimo interprofesional, se recomienda que las instituciones de la CAPV complementen las pensiones de los mayores de 65 años, las de viudedad y el resto de pensiones actualmente inferiores al mismo.**
- **Generalizar el diseño de itinerarios de inserción para las personas que reciban renta básica.**

Uno de los objetivos que deben ser cumplidos para la integración social total de las personas que reciban la renta básica es conseguir que todas ellas tengan diseñado su propio itinerario de inserción. Una de las principales claves para que estos itinerarios resulten exitosos es la existencia de seguimiento y acompañamiento a las personas beneficiarias de renta básica, así como la puesta en marcha de un amplio abanico de programas personalizados. Mediante el seguimiento individualizado, se propone a cada persona participar de forma activa en su propio proceso de integración, con lo cual, se facilita en mayor medida el logro de la misma.

Por ello, con el fin de fomentar medidas activas de participación para alcanzar la propia integración, es conveniente trazar itinerarios de inserción social y/o laboral, individualizados, para todas aquellas personas receptoras de renta básica.

- **Realizar un seguimiento y una evaluación del Programa Auzolan dirigido a facilitar la inserción laboral de las personas suscriptoras de convenios de inserción y aumentar las medidas dirigidas a favorecer la inserción laboral de las personas excluidas.**

El objetivo último es contar con los indicadores de resultados e impacto necesarios para evaluar su eficacia y poder así actuar en consecuencia, bien manteniendo sus objetivos o bien matizándolos o

modificándolos en función de los resultados alcanzados y las necesidades existentes.

- **Fomentar la reflexión o debate sobre la Renta Básica.**

Este debate tendría lugar alrededor, entre otros, de los siguientes aspectos:

- si se debe someter la prestación a demostración de ingresos.
- los colectivos que tienen derecho a su acceso y los requisitos.
- si se debe vincular el derecho a la ayuda económica con la obligatoriedad de una contraprestación.
- la cuantía de la prestación, su relación con el umbral de pobreza, el resto de pensiones y el SMI.
- si debería ser una renta básica universal para toda la ciudadanía.

A medio plazo

- **Reflexionar sobre el futuro de las pensiones y las condiciones para acceder a las mismas.**

Teniendo en cuenta que la población se incorpora cada vez más tarde al mercado de trabajo y tiene una mayor esperanza de vida cabe promover una reflexión sobre los siguientes aspectos:

- La existencia de una evidencia: las actuales pensiones asistenciales y una buena parte de las pensiones contributivas son escasas para mantener un nivel de vida aceptable.
- ¿Qué tipo de prestaciones podemos esperar?
- El número de años que será necesario cotizar para ser beneficiario de la pensión pública de jubilación.
- El monto de las pensiones a cobrar.
- Qué porcentaje del salario previo a la pensión deben suponer (tasa de remplazamiento).
- Si la tasa de remplazamiento debe ser más elevada para los salarios más bajos y para los trabajos más penosos.

8.2.2. Servicios sociales

A corto plazo

- **Mejorar en cantidad y calidad los servicios sociocomunitarios para que las familias pue-**

dan conciliar responsabilidades laborales, familiares y personales

La mejora de los servicios para la infancia y el cuidado de personas dependientes está en la base de cualquier política social. Fijándonos en la cantidad y tipo de recursos disponibles, cabe resaltar la necesidad de:

- Promover la corresponsabilidad entre todos los miembros familiares mediante la coeducación, educación no sexista, incremento de las tareas del hogar por parte de los hombres, etc.
- Mejorar las infraestructuras y los servicios sociocomunitarios para que las familias puedan conciliar mejor las responsabilidades laborales, familiares y personales.
 - Revisión de los horarios escolares.
 - Planificación de actividades extraescolares lúdicas,
 - Impartición de los cursos de formación para la mujer en lugares y horarios que faciliten la conciliación ...
 - Guarderías o escuelas infantiles con un adecuado horario y calendario.
 - Recursos para el cuidado de personas dependientes a través de diferentes modalidades, facilitando la permanencia en su entorno natural. En particular, opciones para la atención durante el día, ayuda a domicilio, servicios de apoyo puntual, pisos tutelados, etc.
- Intensificar el nivel de ayudas económicas: ventajas fiscales, subsidios, ausencias laborales remuneradas, ayudas sociales...

• Ampliar el número de plazas de alojamiento para personas mayores, con discapacidad, dependientes, etc., que necesitan atención sociosanitaria.

El aumento de la esperanza de vida a través de los avances en la medicina está provocando un aumento del número de personas mayores y personas con discapacidad, incluidas las personas con enfermedad crónica, que necesitan una asistencia sociosanitaria. Esto conlleva dificultades de atención y cuidado, en la mayoría de los casos, atendi-

das por la propia familia. Por ello, resulta necesario incrementar el número de plazas de alojamiento, subvencionadas en mayor medida para quienes tienen escasos recursos, pero accesibles para todas las personas y sus familias que tengan esta necesidad.

En comparación con otras comunidades autónomas, como por ejemplo Cataluña, ésta es una gran carencia dentro de la CAPV que requiere de un desarrollo rápido del convenio sociosanitario recientemente establecido, principalmente en Bizkaia y en Álava, dado que en Gipuzkoa ya se vienen realizando actuaciones de este tipo, en mayor medida, desde hace algunos años.

• Afrontar de manera dinámica y flexible la necesidad de nuevas modalidades de centros de atención de personas dependientes

La notable mejora de la esperanza de vida en los países económicamente desarrollados está teniendo como consecuencia el incremento de la población de edad avanzada y el alargamiento de la vida de las personas con discapacidad, presentando una gran heterogeneidad de necesidades y situaciones que están poniendo a prueba los modelos de centros tradicionales.

Nos enfrentamos al reto de ensayar nuevas modalidades de centros que se alejen del concepto de residencia de gran tamaño, característica de años pasados. Emergen nuevas necesidades que tienen hacia centros de menor tamaño y más eficientes, tanto en coste económico, como en calidad de vida para las personas usuarias.

Los centros de día, los apartahoteles, los apartamentos tutelados y las residencias de pequeño tamaño ubicadas en la comunidad, etc., son algunas de estas nuevas opciones.

Las personas usuarias de este tipo de centros pueden conservar un alto grado de autonomía con la supervisión específica que requiera cada caso. Algunos de estos servicios se completan con "teleasistencia" facilitando que la persona tenga un alto grado de seguridad cotidiana a la vez que independencia personal.

• **Explorar las posibilidades de ofrecer servicios de apoyo puntual, principalmente “domiciliarios” para las personas dependientes y sus familias, que los necesiten**

Dentro de los servicios de apoyo puntual el más conocido es el servicio de ayuda a domicilio de tipo “menajero”. Cumple una importante función en cuanto a proporcionar calidad de vida a las personas mayores, personas con discapacidad u otras personas dependientes, y contribuye a mantenerlas en su entorno natural, familiar y emocional, además de ser una opción más integradora y económica que la alternativa residencial.

Consideramos necesario explorar las posibilidades de ir ofreciendo la atención personal, cualquier día del año, a aquellas las personas que no cuenten con el apoyo de familiares, llegando incluso a ofrecer atención básica en fines de semana y festivos.

Progresivamente, se trataría de facilitar el acceso a este servicio también a quienes cuentan con apoyo familiar, si bien en este caso con menor urgencia, intensidad de servicio, etc.

Por su parte, el conocido como “servicio de respiro”, está todavía escasamente desarrollado y muy poco experimentado para llevar a cabo funciones no sólo como alternativa al alojamiento residencial, sino como espacio educativo en el que restablecer hábitos cotidianos, habilidades sociales, modificar problemas de conducta, en personas con discapacidad, principalmente.

• **Seguir explorando la posibilidad de establecer nuevos apoyos o incentivos económicos a las familias que atienden a personas dependientes a su cargo y/o conviven con ellas en el propio domicilio**

La mayor parte de la atención prestada a las personas con discapacidad, sobre todo, en el caso de las personas mayores es realizada por la propia familia. Así lo constata un estudio realizado por el Instituto Edad&Vida, realizado por empresas que trabajan en el sector de las personas mayores. Según esta fuente, en el año 2003, los servicios sociales de la CAPV sólo atendieron al 2% de los ancianos que padecen alguna discapacidad, sien-

do en la mayoría de los casos la propia familia de la persona mayor la que asume el papel de cuidadora de ésta, proporcionándole la atención requerida.

El Proyecto de Ley de Dependencia reconoce, en su artículo 18, la posibilidad de que, cuando el beneficiario sea atendido en su domicilio por su entorno familiar, pueda recibir una prestación económica. Sin embargo, esta posibilidad se plantea como excepcional y además se exige que el ciudadador se ajuste a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determinen reglamentariamente.

En este sentido, hay que tener en cuenta que las personas cuidadoras, en su gran mayoría, cuentan ya con un trabajo remunerado o pueden desear tenerlo y esta sobrecarga les ocasiona serias dificultades para conciliar su vida laboral y familiar. Por tal sobre esfuerzo físico, emocional y económico para atender los cuidados de sus mayores, sería interesante explorar la posibilidad de otorgarles ciertas ayudas (por ejemplo, incentivos fiscales, subvención de las excedencias,...) que les permitan llevar esta situación lo mejor posible.

• **Mejora de la atención a la infancia y adolescencia en situación de desprotección**

La atención a la infancia y adolescencia en situación de desprotección adolece de algunas deficiencias que conviene ser resueltas. Entre ellas cabe destacar:

- El contar con una normativa común para el conjunto de la CAPV que permita eliminar las diferencias que las distintas instituciones de los tres territorios históricos tienen en sus respuestas a la atención a los menores desatendidos. Ello facilitaría la relación y coordinación entre servicios sociales de base, educadores y otros servicios especializados en esta cuestión.
- La necesidad de diversificar los recursos de atención a los menores. Entre los recursos a diversificar cabe destacar la necesidad de intensificar los programas de trabajo en el seno de la familia biológica y mejorar la conexión entre servicios de base y servicios especializados.

– La conveniencia de reforzar los programas de salida del menor o, lo que es lo mismo, trazar itinerarios de inserción efectivos que le devuelvan su autonomía y trabajar en pro de establecer mecanismos más rápidos de detección de las situaciones de desprotección con el fin de ofrecer atención lo antes posible.

La realización de evaluaciones y controles periódicos del funcionamiento y capacidad de resolución de los servicios pondrían de manifiesto los puntos débiles del sistema en cada momento.

• **Necesidad de explorar nuevas metodologías de actuación en los centros de residencia específicos, hogares funcionales o espacios sociosanitarios para niños en situación de desamparo, con trastornos psiquiátricos y de comportamiento, etc.**

Uno de los problemas más graves con que hoy en día se enfrenta el sistema de protección infantil es el de los niños con trastornos graves de comportamiento y es que, a lo largo de los seis últimos años, la CAPV ha triplicado las intervenciones públicas con menores en situación de desprotección. Este aumento se debe a una cada vez mayor capacidad de detección de los casos y a una mayor tendencia a la remisión de los mismos a los servicios especializados.

Debe tenerse en cuenta que se trata de un problema sociosanitario, ya que en los centros de acogida intervienen diferentes servicios sociales tales como los sanitarios, médicos, psiquiátricos, educativos y sociales.

Para poder garantizar una intervención de calidad de los profesionales son necesarios recursos económicos para explorar nuevas fórmulas de actuación que vayan encontrando soluciones a un problema para cuya solución se necesita, además, mejorar la coordinación entre Servicios Sociales de Base, escuelas, hospitales y Servicios Sociales Especializados, para detectar los casos a tiempo y llevar un control del grado de trastorno de los niños y niñas que acceden a estos centros, con el fin de evitar que los no tan dañados abandonen el

centro en peores condiciones de lo que lo hicieron al entrar.

• **Mejorar los recursos y servicios que requieren los colectivos más desamparados como son el de drogodependientes, el de las mujeres víctimas de malos tratos, el de las mujeres prostitutas, el de presos, el de inmigrantes, etc.**

A medio plazo

• **Mejorar la atención residencial de personas mayores**

Ante el elevado aumento que se está produciendo entre la población de edad más avanzada, parece lógico que los centros residenciales que atienden a estas personas dependientes tanto física como psíquicamente, también tengan que modificar algunos aspectos o, al menos, tratar de adaptarse a esta nueva situación para intentar dar la mejor cobertura posible a todos aquellos que lo necesiten.

En concreto, resultaría conveniente adaptar las infraestructuras a esta nueva realidad, bien sea mediante ampliaciones o remodelaciones, y también adaptar la forma de proceder del personal a las nuevas necesidades de los ancianos, así como las actividades a desarrollar con los mismos.

Asimismo, existen aspectos aparentemente mejorables en la mayoría de las residencias referentes a la privacidad y derecho a la intimidad de las personas residentes, la ocupación del tiempo libre y la participación de los propios familiares en las diversas actividades de la residencia, por ejemplo, mediante la ampliación del horario de visitas.

• **Mejorar la ordenación, información y comunicación de los servicios sociales de base, así como su conexión con otras áreas interdepartamentales**

El problema radica, principalmente, en que:

– los servicios sociales de base de competencia municipal se definen, en la ley, de manera muy genérica, lo que repercute en una notable ambigüedad en cuanto a su objetivo y funciones,

organización, relación con otros recursos comunitarios, etc.

- la diferenciación entre servicios sociales de base y especializados que establece la ley resulta muy rígida porque limita la integración de los servicios entre sí y la acomodación de responsabilidades.
- la ciudadanía no tiene un buen conocimiento de las necesidades a las que estos servicios pueden dar respuesta

En consecuencia, los ciudadanos y ciudadanas de la CAPV desconocen los servicios sociales que tienen a su disposición.

Por ello, parece necesario mejorar su conexión con otras áreas interdepartamentales; apostar por la colaboración con el tercer sector y con la iniciativa privada con ánimo de lucro y clarificar y presentar lo que los servicios sociales pueden ofrecer para consolidar los derechos de los ciudadanos.

• **Mejorar la coordinación y colaboración entre las diferentes áreas que participan en la política social**

Una de las debilidades más acusadas de los Servicios Sociales hoy en día es la falta de coordinación entre diferentes áreas departamentales. Esta falta de coordinación implica una menor celeridad en las tramitaciones, duplicación de acciones, confrontación de objetivos y, en resumen, tiende a hacer el Sistema de Servicios Sociales ineficaz.

Para evitar que se produzcan situaciones de este tipo parece necesaria una mayor coordinación y colaboración entre departamentos, promoviendo la realización de actuaciones integradas.

• **Apoyar la labor desarrollada por el personal que trabaja en el tercer sector de forma que las tareas se profesionalicen cada vez más y en consecuencia, mejore la calidad del servicio prestado.**

El tercer sector es un sector en crecimiento que da empleo a una amplia abanico de personas, desde aquellas que se encargan de tareas de carácter

repetitivo que requieren bajos niveles de complejidad, responsabilidad y autonomía; normalmente con unos niveles de formación básicos; hasta el personal de intervención, especializado en tareas técnicas relacionadas con la intervención social, de alto contenido intelectual o de interrelación humana; que requieren un alto nivel de autonomía, iniciativa y responsabilidad.

En consecuencia, la panoplia de necesidades es muy variada, destacando, particularmente, las necesidades en materia formativa y la insuficiencia de medios (grúas para mover a las personas discapacitadas, ...).

• **Apoyar la labor desarrollada por el voluntariado vasco, además de distintas formas de reconocimiento.**

Son muchos los voluntarios dedicados en la CAPV a tareas en diferentes ámbitos sociales. Su labor es valiosa, bien por las acciones que desempeñan, bien por el carácter desinteresado de la acción, que fortalece la actuación de las asociaciones en que colaboran.

Sin embargo, el no reconocimiento de su labor, los horarios de trabajo o la falta de formación de los voluntarios son factores que dificultan su tarea y por ende, su estabilidad.

• **Elaborar planes para personas con discapacidad que garanticen condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones, transporte, así como en los sistemas de información y comunicación.**

A largo plazo

• **Organizar la intervención de los servicios públicos y de la iniciativa privada, estableciendo un sistema compartido de acceso a los servicios para la CAPV.**

Se hace necesario el estableciendo de un catálogo de servicios o prestaciones que la ciudadanía pueda identificar claramente, así como un modelo de evaluación que además de auditorías económicas o el control del cumplimiento de requisitos

estructurales, tenga en consideración la calidad del servicio que se presta..

Elo facilitaría la consecución de un sistema de servicios sociales para toda la CAPV, no necesariamente homogéneo en todos sus aspectos, pero sí en sus exigencias (transparencia y calidad).

8.3. *Propuestas concretas de mejora en materia de protección al desempleo: necesidades detectadas*

A corto plazo

- **Aumentar las acciones formativas dirigidas a las personas empleadas.**

Las personas menos formadas tienen menos posibilidades para insertarse en el mercado laboral puesto que se contrata a las personas más formadas, con más conocimientos y, en definitiva, a las más cualificadas para el puesto a desempeñar.

Sin embargo, la formación es una herramienta indispensable tanto para facilitar las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo, como para continuar en él y poder mejorar. Los constantes y rápidos cambios que se están produciendo (competencia global, introducción de nuevas tecnologías y equipamientos, nuevas formas de organización, ...) exigen, por parte de los trabajadores, la capacidad para asimilar y adaptarse a ellos; y ello en el menor tiempo posible.

Así pues, proponemos aumentar y adecuar las actividades formativas teniendo en cuenta:

- Las nuevas necesidades que, consecuencia de los cambios y avances, están emergiendo.
- Los colectivos menos favorecidos: grupos de mayor edad, mujeres y ciertos grupos de jóvenes; así como los trabajadores que necesitan reciclaje o recualificación.

- **Seguir apoyando los programas de empleo dirigidos a mejorar las tasas de ocupación, sobre todo, a través de itinerarios personales de inserción laboral, explorando la posibilidad de aumentar su dotación presupuestaria**

Desde hace algún tiempo se vienen llevando a cabo, cada vez más frecuentemente, procesos de inserción laboral personalizados que incluyen un conjunto de fases como son la información, la orientación, la formación, la inserción en un puesto de trabajo y el seguimiento. Este tipo de intervención se ha mostrado especialmente eficaz, de tal manera que constituye la base de muchas de las buenas prácticas estudiadas en el capítulo tercero.

- **Promover un debate sobre las medidas de acción positiva a favor del empleo: subvenciones a la contratación de mujeres, política de bonificaciones para los contratos fijos**

Se propone una reflexión sobre el impacto y los resultados de las medidas de discriminación positiva, a partir de la cual se pueda deducir, bien la idoneidad de tales medidas en los términos actualmente existentes y por ende, su continuidad; bien la necesidad de introducir ciertas matizaciones o modificaciones en sus condiciones sin perjuicio de su continuidad.

- **Fomentar una cultura emprendedora.**

El autoempleo se ha convertido en una alternativa real de inserción laboral. Sin embargo, el proceso de creación de una empresa resulta aparentemente muy complicado, por lo que es necesario fomentar la cultura emprendedora, facilitar los trámites de creación de empresas, estudios de viabilidad, etc.

Por lo tanto, resultaría interesante diseñar y poner en marcha líneas de actuación más eficaces para dar a conocer las ayudas institucionales existentes a las personas emprendedoras, con el fin de potenciar el autoempleo como vía alternativa a la consecución de un empleo.

- **Fomentar la formación de las personas con discapacidad para alcanzar una profesión y facilitar su acceso al mercado laboral.**

Uno de los pasos considerados como indispensables para la plena integración de las personas con discapacidad en la sociedad es la consecución de un empleo. Sin embargo, las oportunidades de

encontrar trabajo de calidad suelen ser menores para las personas con algún tipo de discapacidad.

Por este motivo, resulta de gran importancia que las personas con discapacidad reciban formación para que puedan desempeñar una profesión como cualquier otra persona. Una vez se han especializado en el desempeño de una profesión en concreto, las oportunidades de acceso al mercado laboral aumentan considerablemente y, con ellas, la oportunidad de integrarse de forma plena en la sociedad. Por tanto, se propone fomentar la formación de las personas con discapacidad, como condición indispensable para su total integración.

- **Explorar las posibilidades para aumentar las ayudas para la conciliación de responsabilidades familiares, laborales y personales.**

Para que las familias puedan atender esta triple responsabilidad es necesario apoyar a hombres y mujeres en el cuidado de la infancia, personas con discapacidad, mayores, etc., promoviendo un reparto más equitativo de las tareas del hogar entre hombres y mujeres.

Para favorecer de manera específica la inserción laboral y la conciliación, cabe impulsar el trabajo a tiempo parcial, la flexibilización de la jornada laboral, el aumento de los permisos y excedencias parentales, la adecuación de la formación a los horarios escolares, el acercamiento de la formación a los centros de acogida de las personas dependientes...

Por último, hay que mencionar la posibilidad de promover créditos fiscales por hijo u otra modalidad de ayuda económica a la familia en etapa de crianza, a fin de favorecer la incorporación al mercado laboral. Esto siempre que su aplicación no desincentive la incorporación laboral.

- **Retomar el debate sobre el Salario Mínimo Interprofesional que se encuentra por debajo de lo considerado en la Carta Social del Consejo de Europa.**
- **Necesidad de un único Servicio Público de Empleo, integral, gratuito, que cuente con la participación de los agentes sociales en la**

CAPV y que mantenga la responsabilidad sobre la gestión de las políticas de empleo que se desarrollen en nuestra comunidad.

Tal y como se menciona en el Dictamen 6/03 sobre el Borrador del Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006, "el CES Vasco tiene la convicción de que, independientemente de los distintos planteamientos competenciales que se han realizado sobre la materia, existe la necesidad de un único Servicio Público de Empleo, integral, gratuito, que cuente con la participación de los agentes sociales en la CAPV y que mantenga la responsabilidad sobre la gestión de las políticas de empleo que se desarrollen en nuestra comunidad. Y desde esa convicción debemos exigir a ambas administraciones de forma inmediata la transferencia de las políticas de empleo para evitar ineficacias, confusiones y solapamientos"

A medio plazo

- **Repensar e innovar el conjunto de medidas dirigidas a facilitar el acceso al mercado de trabajo de las personas con discapacidad, particularmente en relación con la formación y cualificación**

Una de las condiciones indispensables para que las personas con discapacidad se normalicen en la sociedad es que estén incorporadas al mundo laboral como pueden estarlo el resto de personas.

Para ello, se han venido desarrollando diferentes programas de empleo con apoyo orientados a estas personas. Esta fórmula está considerada como un sistema eficaz de acompañamiento, formación y adaptación de las personas con discapacidad a los puestos de trabajo existentes en las empresas ordinarias.

No obstante, el número de actuaciones es aún insuficiente y son muchas las personas que no consiguen normalizar su situación. Por tanto, se hace necesaria una mayor potenciación de estos programas, así como una mayor sensibilización sobre las posibilidades de desempeño profesional de las personas discapacitadas cuando están lo suficientemente cualificadas.

Para finalizar, queremos poner de manifiesto el hecho de que este Consejo emitió Dictamen sobre el Plan para la Incorporación de Personas con Discapacidad al Mercado Laboral Ordinario de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Dictamen 1/04).

8.4. ¿Qué puede hacer la CAPV?

En relación con el conjunto de propuestas que se han planteado, el margen de actuación en el CAPV es amplio en determinados aspectos y muy escaso en otros.

- En el área de empleo,
 - en políticas activas de empleo, si bien la titularidad de la competencia es de la CAPV, en virtud del Estatuto, su ejecución la realiza la Administración Central del Estado, dado que aún no ha sido transferida. No obstante, en la actualidad, la CAPV ejerce un papel en políticas activas de empleo a través de una vía indirecta, al considerar éstas como necesarias para “el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (art. 148. 13.ª de la Constitución).
 - en materia de políticas pasivas de empleo la gestión es asumida por el Estado.

La CAPV puede actuar,

- mediante la optimización y coordinación de los servicios de intermediación (información, orientación, formación e inserción), dado que están actuando por separado, además del INEM, diferentes iniciativas de rango autonómico (Gobierno Vasco, Diputaciones Forales, Ayuntamientos y Agencias de Desarrollo Local), y
- estimulando medidas de conciliación vida familiar, laboral y personal, ampliamente indicadas en las propuestas mencionadas anteriormente.
- En el área asistencia social y servicios sociales, la CAPV tiene capacidad para
 - llevar a cabo las medidas que considere apropiadas, siempre y cuando cuente con la aprobación que sea necesaria. De hecho, tiene competen-

cias para llevar a cabo modificaciones fiscales de incremento o reducción si se considera oportuno y se cuenta con el apoyo necesario.

- actuar en aquellas cuestiones internas relacionadas con la equidad territorial, con la mejora de organización de los servicios sociales o con la puesta en marcha de actuaciones interdepartamentales integradas.

En cuanto a todo lo relacionado con las pensiones existe un cierto grado de complejidad de actuación porque, aunque cabe considerarla materia de competencia exclusiva del Estado, en la CAPV se está incidiendo en este ámbito a través de:

- la renta básica mediante el recurso de dispensarla desde el área de asistencia social y servicios sociales, y
- estableciendo, en materia de pensiones no contributivas, complementos a las pensiones más bajas. En este caso, las autonomías, y en el caso de la CAPV, las Diputaciones Forales, tienen asumida las competencias de asistencia social y sitúan las PNC, que actualmente gestionan, en esta área. De esta forma, se da por hecho que pueden optar por dotar de unas ayudas complementarias a aquellas pensiones que consideren más bajas.

La aprobación de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de Disposiciones Específicas en materia de Seguridad Social, entorpeció esta práctica, puesto que la Ley estableció que las pensiones debían ser iguales en todas las Comunidades Autónomas, y por lo tanto, se impedía a las Comunidades Autónomas y Diputaciones Forales complementar las pensiones no contributivas.

Pero, con el fin de reconducir tal situación a los términos de la doctrina constitucional, garantizando a las Comunidades Autónomas el pleno ejercicio de sus competencias para determinar complementos de las pensiones no contributivas, las Cortes Generales aprobaron la Ley 4/2005, de 22 de abril, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las Comunidades Autónomas.

De esta forma, se autoriza a las Comunidades Autónomas a completar las pensiones no contributivas o asistenciales, aun cuando se limita la cuantía del complemento a percibir, de forma que éste no podrá exceder el 25% del importe anual de la pensión no contributiva.

6

Colección Estudios e Informes

La Protección Social como elemento clave de la Política Social de la UE y de la CAPV

Caso particular de las funciones Desempleo y Exclusión Social

ANEXOS



C E S

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea

Consejo Económico y Social Vasco

Índice

	<i>Página</i>
CAPITULO II. POLÍTICA SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (1957-2004)	187
ANEXO 1. GLOSARIO.....	189
ANEXO 2. PLANES DE ACCIÓN, PROGRAMAS E INICIATIVAS EXPERIMENTALES. TRES CAMPOS PRIORITARIOS DE EXPERIMENTACIÓN: TRABAJO, EXCLUSIÓN Y GÉNERO.....	191
ANEXO 3. LAS ONG SE HAN IDO ORGANIZANDO EN REDES TRANSNACIONALES.....	194
CAPITULO III. BUENAS PRÁCTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UE 15	197
ANEXO 1. RELACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS EN EL MARCO Y SEGÚN EL ESQUEMA DE LOS OBJETIVOS DE NIZA.....	199
ANEXO 2. MUESTRA REDUCIDA DE BUENAS PRÁCTICAS. CRITERIOS DE SELECCIÓN Y EVALUACIÓN.....	221
ANEXO 3. ASPECTOS SOCIALES DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE.....	222
ANEXO 4. HACIA UN MANUAL PARA EVALUAR BPS.....	242
CAPITULO IV. LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO EJE DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA CAPV. CASO PARTICULAR DE LAS FUNCIONES DESEMPLEO Y EXCLUSIÓN SOCIAL	247
ANEXO 1 CUADROS.....	249
VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA REPRESENTACIÓN DEL SINDICATO ELA	259

CAPITULO II

Capítulo II. Anexo 1. Glosario

Conceptos clave¹ de la cultura social comunitaria

- **Elegibilidad:** Conjunto de criterios que “explican” el porqué de la aceptación o no de un proyecto presentado a la Comisión Europea.
- **Co-financiación:** Aportación comunitaria a los proyectos “elegidos”, que raramente alcanza el 100% porque se entiende que quien busca una ayuda debe ayudarse también a sí mismo.
- **Valor añadido europeo y Transferibilidad:** Conceptos que expresan la necesidad de que el beneficio amplificado que la dimensión comunitaria proporciona automáticamente a cualquier proyecto se traduzca en un interés asimismo europeo.
- **Transnacionalidad:** Garantía de una mínima transferibilidad en el sentido que la participación de agentes de distintos países comunitarios en un mismo proyecto le asegura una difusión en más de un Estado miembro. Esta participación de diferentes enfoques incrementa, por otra parte, la riqueza de los proyectos.
- **Innovación:** Toda nueva visión en un tiempo y lugar determinados, aunque pueda no tener dicho valor en un contexto espacio-temporal distinto.
- **Sinergia y Efecto Multiplicador:** Posibilidad de aunar esfuerzos, estrategias y recursos dispares que los proyectos europeos así concebidos ofrecen.
- **Visibilidad:** Toda acción destinada a dar a conocer un proyecto.
- **Multidimensionalidad:** Tratamiento amplio de problemáticas, como la exclusión, que así lo requieren.
- **Partenariado:** Estrategia de asociación en un mismo proyecto de distintos agentes, públicos y privados, que pretende garantizar la “amplitud de miras” o multidimensionalidad antes aludida.
- **“Empowerment”:** Término anglosajón que designa la asunción de nuevas responsabilidades y de poder decisorio por parte de las organizaciones de base, las más próximas a los problemas que se pretenden atajar.
- **“Mainstreaming”:** Término también anglosajón que ilustra la estrategia de integración de las lecciones particulares aprendidas en un proyecto concreto en las políticas generalistas tanto de la UE como de los Estados miembros.
- **“Benchmarking”:** Proceso de establecimiento de objetivos intermedios cuantificables que facilite la evaluación de un proyecto.
- **Integralidad:** Los problemas sociales derivados de la pobreza y de la exclusión social deben recibir un tratamiento global, partiendo de las diferentes circunstancias que condicionan a las personas desfavorecidas, y no aplicar por separado tratamientos que afrontan únicamente algunas necesidades puntuales de dicha población.
- **“Proofing”:** Por medio de indicadores y de pruebas adaptadas hay que comprobar la eficacia y la eficiencia de los instrumentos aplicados para conseguir, en cada caso, los objetivos apuntados, y todo ello como fruto de una evaluación constante de todo el proceso.
- **Participación:** El éxito y evaluación positiva de un proyecto viene condicionado, las más de las veces, por la necesaria implicación de las propias personas afectadas por las problemáticas sociales descritas. Sin la participación de las propias pobla-

¹ Gabinet d'Estudis Socials. “Claves en Europa”. Revista Euroges n.º 41. Barcelona. Enero, 2001.

ciones, las hipotéticas soluciones pueden venir desde arriba, pero por ello pueden carecer de la fuerza y de la orientación precisa para conseguir los objetivos programados.

- **Buenas Prácticas (BPs):** De todos los proyectos iniciados destacan algunos de ellos que, por su metodología, partenariado, participación de las propias personas afectadas, innovación, transferibilidad..., sobresalen y pueden considerarse como puntos de referencia para nuevas experimentaciones y orientaciones de futuros proyectos.
- **Redes:** La sociedad civil, sobre todo la agrupada en torno a las organizaciones y asociaciones voluntarias y sin ánimo de lucro, se organiza para afrontar mejor los problemas sociales existentes sobre la población europea y a los que han de dar una respuesta y asimismo, con el objetivo de tener una mayor fuerza para presionar a la UE, y a las

administraciones en general, y así poder influenciar en las políticas públicas que se pongan en marcha.

- **Método abierto de coordinación:** La Cumbre de Lisboa (2000) lanzó esta expresión para poner el acento en la necesidad de promover una nueva forma de coordinación de las políticas nacionales, que se traduce básicamente en la coordinación de las políticas económicas y sociales. Dicho método puede aplicarse asimismo entre las políticas de los distintos Estados con el objetivo de ir acercando las diferencias existentes entre las políticas vigentes en unos y otros.
- **Subsidiariedad:** Principio por el que se propugna que la resolución de un problema sea siempre asumida por la instancia más cercana, sin que las otras instancias más alejadas puedan sustituir la responsabilidad de la primera.

Capítulo II. Anexo 2. Planes de acción, programas e iniciativas experimentales. Tres campos prioritarios de experimentación: Trabajo, exclusión y género

Los tres campos que, durante las tres últimas décadas, han sido objeto de la política social promovida por la UE son los relacionados con los derechos de la población trabajadora, los referidos a los intentos de superación de las situaciones de exclusión y los dirigidos a la superación de las situaciones discriminatorias por razón del género.

Promoción de los derechos relacionados con la Política Laboral

Además del Fondo Social Europeo que desde sus inicios se dirige a mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y trabajadoras y contribuir a la mejora de su nivel de vida, canalizando sus ayudas hacia los colectivos y territorios con mayores dificultades frente al mercado de trabajo; existen una serie de programas e iniciativas concebidos como impulso al empleo local, entre los cuales cabe citar:

ERGO, iniciado en 1988, dirigido a la población parada de larga duración.

ERGO II, desde 1994 a 1996 con similares objetivos que ERGO I.

SPEC, lanzado en 1990 con el objetivo de apoyo a la creación de empleo y de aportar una asistencia técnica y financiera a un cierto número de proyectos innovadores de creación de empleo, ligados a las modificaciones del empleo que puedan derivarse de la puesta en marcha del mercado interior.

ILE (mujeres), dirigido a la creación de empleo y empresas por parte de mujeres. Asegura una ayuda en el momento del lanzamiento, durante el primer año de la creación de la empresa. Los hombres no son excluidos de este programa, aunque la prioridad la tienen las mujeres emprendedoras.

EUROFORM, se inicia en 1994 y pone el esfuerzo en la inserción laboral de los jóvenes en búsqueda

de empleo y los parados de larga duración. Esta iniciativa es sustituida por YOUTHSTART.

HORIZON, se lanza en 1994 con el objetivo de ampliar las perspectivas de empleo estable de los distintos tipos de personas discapacitadas con capacidad para trabajar, así como de otros grupos de personas desfavorecidas en cuanto a oportunidades de empleo.

NOW, comienza en 1994 y se dirige a fomentar la igualdad de oportunidades de empleo en favor de las mujeres.

Desde 1997 a 1999 se desarrolla el programa **EMPLEO-INTEGRA**, que viene a añadirse a los que ya estaban en funcionamiento (Horizon, Now y Youthstart), teniendo como objetivo "promover medidas para mejorar el acceso al mercado de trabajo y las posibilidades de empleo de los grupos vulnerables excluidos de él o en peligro de estarlo".

Durante el período 1994-99 se desarrolla la Iniciativa Comunitaria **ADAPT**, cuya motivación es la de dedicar una atención especial a anticipar las mutaciones industriales y sus efectos, así como a establecer estrategias para atender a los trabajadores pertenecientes a las plantillas de las empresas que se verán afectadas por aquellas.

FEDER 10 (1995-1999) contempla la cofinanciación de proyectos piloto a nivel regional y local en los siguientes campos: Sociedad de la Información; Innovación y Transferencia de Tecnología; Nuevos Yacimientos de Empleo; y Cooperación Interregional para el Desarrollo Económico de Índole Cultural.

FSE (art. 6). Un interés especial se sitúa en el desarrollo de estrategias locales innovadoras de empleo como refuerzo de la Estrategia Europea de Empleo a escala local. Esta prioridad puede traducirse en actividades tales como: el análisis de la situa-

ción del empleo en un territorio determinado, el fomento de la cooperación a escala local; los estudios para preparar las estrategias locales de empleo; el desarrollo y puesta en práctica de las mismas; el seguimiento, los estudios comparativos y la evaluación; y los intercambios de información, la difusión y la organización de contactos.

Otros programas (**COMMET** (1986-89; 1990-94), **EUROTECNET** (1990-94), **PETRA** (1988-91; 1992-94) y **FORCE** (1991-94)), se han dirigido más bien a potenciar la formación ocupacional. Son sustituidos por **LEONARDO** (1995-99; 2000-2004).

Existe, además, un grupo de iniciativas comunitarias que financiadas por los Fondos Estructurales de la UE (FSE, FEOGA, FEDER e IFOP) van dirigidas directamente a potenciar las políticas de desarrollo regional o de desarrollo rural, pero que indirectamente redundan en la creación de empleo en los territorios afectados.

Algunas de estas iniciativas tienen como objetivo el desarrollo de las regiones con una renta inferior al 75% de la UE. Son los siguientes: **URBAN, INTERREG, PYME**.

Otros persiguen la reconversión de las zonas industriales en declive y en crisis: **RESIDER, RECITE, PEACE, RECHAR, RETEX**, o bien el de las regiones de muy baja densidad de población (**REGIS**).

Sobresalen por su especial trascendencia los siguientes: **URBAN, INTERREG, LEADER**, todavía vigentes en la actualidad.

Iniciativas europeas para dar respuesta a la exclusión social y a la marginación

Programas contra la pobreza y la exclusión social

Tal como se ha reseñado anteriormente, durante dos décadas (1974-1994) se desarrollaron los tres Programas de Lucha contra la Pobreza. El lanzamiento del Programa "Pobreza IV" no llegó a consumarse al ser vetado por Alemania.

Años después, la Comisión Europea lanza un programa que debe desarrollarse en el período de cinco

años (2002-2006) y que recibe el nombre de Programa Comunitario de Lucha contra la Exclusión Social.

Programas contra las situaciones de marginación

Contra el paro

En el apartado anterior ya hemos hecho referencia al programa ERGO que, en dos etapas (1988-96), propició el lanzamiento de proyectos de intercambio de experiencias dirigidas a profundizar en las metodologías de trabajo para dar una respuesta a la población parada de larga duración.

Contra el racismo y la xenofobia

El racismo y la xenofobia también han sido objeto de atención comunitaria durante la década de los 90 a través de los programas RIMET, ELAINE y, sobre todo, mediante el programa comunitario contra el racismo.

Integración de las personas con discapacidades

El programa más emblemático, dirigido a la integración de las personas afectadas por alguna discapacidad es el HELIOS, que se desarrolló en tres etapas (1988-91; 1993-96; 1996-2000).

En 1993 se inicia el programa TIDE que promueve proyectos de aplicación de las nuevas tecnologías para facilitar la comunicación, la movilidad y el empleo de las personas con discapacidad.

Como ya se ha apuntado anteriormente, desde 1994 hasta 1999 el programa HORIZON financia proyectos para mejorar el acceso al mercado de trabajo de los colectivos con discapacidades.

Prevención del SIDA, enfermedades transmisibles y toxicomanías

Entre 1996 y 2000, la Comisión lanza los programas de prevención del SIDA y las toxicomanías, los cuales poseen un doble campo de trabajo. Por una parte, trabajos de documentación, investigación y evaluación, y, por otra, labores de información, educación sanitaria y de formación, en particular entre juventud y ex-drogadictos.

Programas contra la violencia y explotación de menores y mujeres

DAPHNE (1997-2004) y STOP (1998) son programas dirigidos a fomentar el respeto y la protección de ciertos colectivos ante la violencia y la explotación.

Políticas para el fomento de la igualdad entre los hombres y las mujeres

En 1982 se lanzó el I Programa Comunitario de Igualdad de Oportunidades y que duraría hasta 1985.

A éste han seguido otros cuatro (1986-1990, 1991-1995, 1996-2000 y 2001-2005) con idénticas características y objetivos.

En el 2001, con una vigencia hasta el 2006, se inicia la nueva iniciativa comunitaria EQUAL, con el objetivo de favorecer la igualdad de oportunidades y luchar contra la discriminación en todas sus dimensiones.

Capítulo II. Anexo 3. Las ONG se han ido organizando en Redes Transnacionales

Paralelamente al desarrollo y puesta en marcha de los programas e iniciativas comunitarias, se han ido constituyendo numerosas redes de organizaciones y asociaciones voluntarias en los diferentes campos sociales, que han servido para poner en común problemáticas y experimentaciones, a la vez que se consolidaban tales redes. De todas ellas, extraemos la referencia de una parte significativa de las todavía existentes y que ya cuentan, generalmente, con una o dos décadas de funcionamiento.

Se contabilizan más de 100 redes internacionales (federaciones, movimientos, asociaciones, organizaciones internacionales y sindicatos) pertenecientes a unos 20 sectores de organizaciones voluntarias (voluntariado, mujeres, ancianos, consumidores, familia, servicios sociales, política social, infancia, derechos humanos, refugiados e inmigrantes, parados, lucha contra la pobreza, protección medioambiental, salud, personas con discapacidades, sin techo, ámbito rural, jóvenes...).

Distinguendo según tipos de redes que operan en el contexto europeo, se pueden citar cuatro:

- Las que agrupan a entidades en función de afinidades ideológicas o religiosas.
- Las que agrupan a entidades en función de los colectivos a los que atienden.
- Las que agrupan a entidades en función de los programas; es decir, han surgido a partir de la gestión de programas europeos.
- Otro grupo se define en función del perfil y características de sus componentes. Este panorama es de lo más heterogéneo:
 - Unas están integradas por personas.
 - Otras agrupan a organizaciones no gubernamentales.
 - Redes cuyos miembros son administraciones públicas.
 - Redes que se componen, a su vez, de organizaciones de ámbito europeo; éste es el caso de la

Plataforma de Entidades Sociales, que es una agrupación de *lobbys* europeos, a la que se hace referencia más adelante.

Los intereses comunes constatados por la mayoría de redes de ONG han desembocado en la creación, en 1995, de la Plataforma de ONG europeas del Sector Social. Agrupa a 38 ONG, federaciones y redes europeas que trabajan en la consolidación de una sociedad abierta a todos y por la promoción de una dimensión social de la UE. A continuación se ofrece la lista completa de miembros que constituyen dicha Plataforma:

- Alianza Internacional "Save the Children Alliance".
- Asociación europea de promotores de servicios para personas con discapacidades.
- Asociación europea para la educación de adultos.
- Asociación Internacional de Lesbianas y Homosexuales -Europa.
- Autismo Europa.
- Oficina de Coordinación de la Cruz Roja.
- Caritas Europa.
- EZA, Centro Europeo para los problemas de los trabajadores.
- CEBSD, Oficina Europea de Desarrollo Social.
- CECODHAS, Comité europeo de Coordinación de la vivienda social.
- CEDAG, Comité europeo de asociaciones de interés general.
- COFACE, Confederación de Organizaciones Familiares de la Comunidad Europea.
- CECOP, Confederación Europea de Cooperativas de Producción y de Trabajo Asociado, de Cooperativas Sociales y de Empresas Participativas.
- Consejo Quakers para asuntos europeos.
- EUROLINK AGE, Red europea para las Personas Mayores.
- EBU, UE de Ciegos.
- FEANTSA, Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con los sin techo.

- FEFAF, Federación europea de mujeres activas en el hogar.
- EURAG, Federación Europea de personas mayores.
- IPPF Europe, Federación Internacional de Planificación familiar-Europa.
- FAI, Federación ACLI Internacional.
- Forum europeo de la Juventud.
- EDF, Forum Europeo de las personas con discapacidades.
- EFCW, Forum europeo para el Bienestar de los niños.
- ICSW, Consejo Internacional para el Bienestar Social.
- INCLUSION EUROPE, Liga internacional de Asociaciones de Personas con discapacidades mentales.
- Lobby europeo de Mujeres.
- Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo.
- ENAR, Red Europea contra el Racismo.
- ESAN, Red Europea de Acción Social.
- EAPN, Red Europea de Asociaciones de lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- ENU, Red Europea de Parados.
- MHE, Salud Mental Europa.
- Solidar.
- ET Welfare, Mesa Redonda europea de Asociaciones de Solidaridad.
- AFEM, Asociación de Mujeres de la Europa Meridional (Miembro asociado).
- Pancyprian Welfare Council (Miembro asociado).

CAPITULO III

Capítulo III. Anexo 1. Relación de Buenas Prácticas en el marco y según el esquema de los objetivos de Niza

Con el fin de determinar los grupos de población especialmente desfavorecidos así como sus problemas o necesidades y las soluciones que se han ido adoptando se procede a la identificación, selección y análisis de Buenas Prácticas (BPs) de Política Social en la UE-15 según el esquema de los objetivos de Niza.

Para ello además del informe conjunto sobre la integración social elaborado por el Consejo de la UE se analizan otras fuentes de información que consideradas relevantes. Estas son: el informe conjunto sobre los Planes Naciones de Acción sobre el empleo (PNA/empleo) , una investigación llevada a cabo en el marco de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo y una serie de proyectos transnacionales .

Las BPs finalmente seleccionadas han sido 77: 27 procedentes del Informe Conjunto de Inclusión, una de los PNA/empleo, 39 de una de las investigaciones llevadas a cabo en el marco de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo y 10 de otros proyectos transnacionales.

- Informe conjunto sobre los PNA/inclusión: BPs n.º 1, 12, 20, 21, 30, 31, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 74, 75, 76, 77.

- Pillinger, Jane. "La calidad en los Servicios Sociales Públicos". Fundación Europea de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Dublín. 2001. BPs n.º 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 50, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73.
- Pôle des Fondations (Cesar, Macif, P&V, Agrupació Mútua) y Gabinet d'Estudis Socials (GES). Proyecto Europeo "Economie Sociale et Integration, dans la société européenne, des jeunes issues de l'Immigration". Roma-Barcelona, 2001-2003. BPs n.º 11, 22, 23,24, 25, 26, 27, 28, 64, 65.
- Emploi Service. www.ces.urssaf.fr/ceswes/ces1.jsp. Buena Práctica n.º 29

Fomento de la participación en el empleo y acceso a todos los recursos

Atención a los grupos más vulnerables

Buena Práctica n.º 1. TRACE: un programa personalizado para los jóvenes con dificultades (Francia)

Este programa está dirigido a la juventud con dificultades. Ofrece a cada joven un programa adaptado

Objetivos de niza	Subobjetivos
1. Fomento de la participación en el empleo y acceso a todos los recursos	<ul style="list-style-type: none"> Atención a los grupos más vulnerables Conciliación del trabajo con la vida familiar Mejora de los sistemas de ingresos mínimos Acceso a una vivienda digna Mejorar el acceso a la asistencia sanitaria Acceso a la educación Igualdad ante la ley y acceso a la justicia
2. Prevenir los riesgos de la exclusión	<ul style="list-style-type: none"> Promoción de la integración electrónica Prevenir los problemas de sobreendeudamiento Problemas de las personas sin hogar Preservar la solidaridad familiar
3. Ayudar a los grupos más vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> Grupos con problemas particulares de integración Personas con discapacidad Dimensión territorial de la exclusión social
4. Movilización de todos los agentes	<ul style="list-style-type: none"> Las propias personas implicadas Participación de los diferentes agentes
5. Promover la igualdad entre hombres y mujeres	<ul style="list-style-type: none"> Promover la igualdad entre hombres y mujeres

y un seguimiento de 18 meses por profesionales. Su objetivo es encontrar empleos estables para al menos el 50% de ellos. El programa consiste en:

- la celebración de un contrato entre un joven y un asistente social. Cada asistente social se ocupa de 30 jóvenes, de los que adquiere un conocimiento personal y de sus experiencias en el ámbito de la formación, el empleo, etc.;
- un comité de dirección que coordina y moviliza las medidas de activación que puedan existir a nivel nacional, regional o local; también procura eliminar los obstáculos administrativos y favorecer los vínculos con otros ámbitos políticos (salud, vivienda, formación, etc.).

B.P. n.º 2. Grupo de trabajo local para el empleo y la formación de Ixelles (Bélgica)

Este proyecto fue creado por las autoridades locales y nació como una asociación sin ánimo de lucro para la prestación de apoyo a las personas en busca de trabajo. Además, se desarrollan actividades de coordinación que se incorporan al proyecto, con el fin de detectar nuevos grupos necesitados, oportunidades de creación de puestos de trabajo y demandas de empleo, establecer asociaciones para nuevos proyectos, recursos de información local, intercambios de experiencias y métodos y la redacción de contratos. Estas actividades han conducido a la elaboración de programas para combinar trabajo y formación de jóvenes desempleados, apoyo y asesoramiento en la búsqueda de empleo y el desarrollo de la formación y el trabajo mediante la creación de empresas. Los recientes cambios legislativos han supuesto que los jóvenes tengan que asistir al centro bajo coacción, lo cual ha originado algunos problemas en términos de confianza y a la hora de prestar servicios de orientación.

B.P. n.º 3. Centro de preparación laboral de Peristéri (Grecia)

Se trata de un programa de preparación laboral destinado a la juventud desfavorecida y gestionado por una autoridad local de Atenas. Es uno de los cuatro servicios de este tipo implantados en las ciudades griegas y está financiado por el FSE. Se dirige a la juventud desempleada que ha abandonado la

escuela o dispone de una escasa formación o cualificación. El centro ofrece asesoramiento, orientación, formación profesional y asistencia en la búsqueda de empleo de forma personalizada, apoyo laboral, información y orientación para la creación de pequeñas empresas y participación en actividades creativas y de ocio. Hay buenos vínculos con organismos externos y una buena relación de comunicación con la juventud local, si se compara con los organismos públicos.

B.P. n.º 4 Proyecto Emforma (España)

El proyecto es una iniciativa del Secretariado General Gitano, una ONG que trabaja con la población gitana. Está dirigido a las gitanas y los gitanos jóvenes desempleados, a quienes se forma como mediadores sociales para que actúen de puente entre la comunidad gitana y el resto de la sociedad.

B.P. n.º 5 Oficina de asesoramiento de Aman-das Matz (Austria)

La oficina de asesoramiento fue creada por los empleados del municipio y financiada por la Asociación de Centros Juveniles de la ciudad de Viena para las chicas y mujeres jóvenes desempleadas o que se enfrentan al desempleo. Ofrece asesoramiento, trabajo de grupo y sesiones individuales, orientación profesional, formación y búsqueda de empleo. Además, se incorporan estrategias para combatir la discriminación. La oferta de servicios disponibles va cambiando continuamente, a medida que evolucionan las necesidades de los clientes. Una de las áreas de crecimiento recientes ha sido la celebración de sesiones de grupo en las que se prepara a las chicas para resolver pruebas de aptitud.

B.P. n.º 6 Taller de Dynamo Kakkonen (Finlandia)

Organizado por el municipio, este proyecto pretende abordar los problemas asociados con el abandono prematuro de los estudios, la toxicomanía y la criminalidad entre la juventud, proporcionando puestos de trabajo protegidos, actividades de rehabilitación y empleo para las personas que tienen dificultades para encontrarlo. Los servicios incluyen educa-

ción, orientación y actividades de taller, rehabilitación mediante la capacitación laboral, formación práctica, experiencia laboral y empleo asistido, otros servicios (transporte y mudanzas, tienda, restauración, grabado, enmarcado, nutrición) y actividades de trabajo productivo (lavandería, lana y textiles). La colaboración con los padres, la policía, las escuelas, etc., es buena. Se han puesto en marcha trabajos de equipo multidisciplinarios y se han fijado indicadores de calidad.

B.P. n.º 7 Proyecto KrAmi (Suecia)

Se trata de un programa integrado e innovador de educación para el empleo y las habilidades sociales y del mercado laboral destinado a la juventud desempleada y excluida con un historial de delincuencia, toxicomanía y comportamiento asocial. El enfoque se basa en la necesidad de hacer frente al fenómeno de la reincidencia integrando a los jóvenes en la vida económica y social, lo cual se consigue asegurándose de que encuentran un lugar donde vivir y de que tienen acceso a la formación y a un empleo sostenible, y disponen, además, del apoyo de los servicios sociales y sanitarios. La singularidad del proyecto lo ha erigido en modelo de cooperación e integración de servicios entre los gobiernos municipal y central (las autoridades de los servicios sociales, del servicio de libertad vigilada y del mercado laboral). Así, el programa KrAmi es un ejemplo de cómo los "profesionales" han llevado la idea de cooperación más allá del mero trabajo conjunto de las autoridades. El papel concedido al desarrollo y la formación del personal y a la evaluación regular del trabajo ha sido determinante para garantizar la pertinencia del proyecto para las necesidades del cliente. Otra característica importante del proyecto es que, ahora, cuenta con una financiación básica y permanente y que el modelo se ha reproducido por todo el país.

B.P. n.º 8 Vitamine W, Amberes (Bélgica)

El proyecto se inspira en la necesidad de coordinar la gran variedad de servicios destinados a las personas desempleadas y desfavorecidas de Amberes por medio de un enfoque ascendente de coordinación y colaboración y la creación de centros de empleo locales. La coordinación fue el principal fac-

tor que motivó el surgimiento de este proyecto, que ha introducido por primera vez un nuevo modelo para coordinar las políticas federales y regionales a través de diversos proyectos piloto locales. Vitamine W combina una función única de organismo coordinador, que actúa como federación para todos los servicios de este ámbito, con la función de prestador de servicios para casi 3.000 personas al año. Se considera todo un éxito por la considerable expansión de sus servicios, sus proyectos piloto innovadores e integrados, la integración de nuevos servicios y la coordinación a escala subregional. La introducción de prácticas y modelos de gestión y desarrollo ha abierto el camino a nuevas vías para conseguir la inserción en el mercado laboral haciendo frente a las múltiples necesidades. Una característica innovadora del proyecto es la contratación directa de los usuarios en la propia organización y en los proyectos de economía social que Vitamine W pone en marcha para los desempleados difíciles de colocar. Además, tiene posibilidades de transferencia, sobre todo por la superposición de funciones de los servicios de empleo nacionales, regionales y locales. No obstante, el éxito de Vitamine W radica en su capacidad para coordinar todas las actividades relativas a la integración laboral. La asociación sigue teniendo dudas sobre si el aumento de la competencia por parte de los prestadores de servicios de empleo del sector privado podría minar este éxito.

B.P. n.º 9 Sistema Integrado de Bienestar Juvenil de Salzgitter RAN-JOB-BET (Alemania)

Este caso constituye un ejemplo de BP al responder a las necesidades de la juventud desempleada uniendo la agencia regional de empleo para la integración laboral de la juventud de la Baja Sajonia (RAN), los talleres juveniles para la juventud no cualificada (JOB) y un centro de apoyo y asesoramiento para la integración de los jóvenes sin hogar (BET). Esto ha permitido que los servicios relacionados con el trabajo, la formación, el desarrollo de habilidades y la vivienda se integren en un marco único, haciendo así posible la aparición de programas individualizados que combinan varios enfoques diferentes para hacer frente a las carencias. El Sistema Integrado de Bienestar Juvenil está concebido para los jóvenes

socialmente desfavorecidos o con problemas personales y pretende fomentar la integración social y laboral. Además, se elabora un plan de apoyo individual que puede cubrir diversos ámbitos, como el bienestar, la formación para adquirir habilidades relacionadas con el trabajo y desenvolverse en la vida, puestos de trabajo y actividades en grupo, con el fin de permitir a la juventud que organice su tiempo de ocio de forma eficaz. También se hace hincapié en abordar los problemas tan diversos que acosan a los usuarios, por ejemplo a la hora de hacer frente a los problemas de vivienda o endeudamiento o de tratar de resolver los problemas sociales o de comportamiento, y en desarrollar la confianza de los usuarios en sí mismos y su capacidad para utilizar la iniciativa. A través del proyecto BET se brinda un apoyo adicional a los jóvenes sin hogar.

B.P. n.º 10 New Deal for Young Unemployed People (Reino Unido)

El proyecto constituye un cambio radical con respecto a las medidas anteriores de integración y creación de empleo en el Reino Unido y se inspira en un enfoque centrado en el cliente e impulsado por una iniciativa de colaboración local que integra diversos servicios sociales, de formación, de colocación y de subvenciones al empleo. La coordinación de diversos servicios y agentes representa un modelo para el desarrollo de los servicios y ha fomentado nuevos enfoques de prestación a escala local, así como un nuevo marco para el Servicio Nacional de Empleo del Gobierno. El enfoque holístico integrado se presta a un enfoque más personalizado abriendo puertas a la oferta de orientación, formación y puestos de trabajo a los jóvenes, concentrándose en sus necesidades y sus problemas para acceder al mundo laboral y proporcionando nuevas estructuras destinadas a satisfacer las necesidades polifacéticas de los jóvenes excluidos. Este enfoque ha supuesto cambios culturales y organizativos de gran envergadura al orientar más los servicios al cliente y sensibilizar a los trabajadores sociales sobre las diversas necesidades de la juventud, así como al prestar más atención a las necesidades de cualificación y de prácticas profesionales flexibles. Por ello, la integración y la colaboración han sido determinantes para el éxito del New Deal.

B.P. n.º 11 Dispositivo de Inserción Económica (DIE) (España)

Organizado por el Ayuntamiento de Girona, desde hace 6 años, existe un Dispositivo de Inserción Económica (DIE) que tiene como población diana a los parados con problemática social. Esta experiencia combina la formación con la inserción, estudiando las necesidades de las empresas y ofreciendo formación de acuerdo a las demandas del mercado de trabajo. A través de la experiencia adquirida por este colectivo se ha creado un servicio que tiene como objetivo "las inserciones frágiles", es decir las personas que por sus características cuesta mucho reinserir en el mercado de trabajo, que consiste en un servicio a las empresas que tienen contratadas a estas personas para tratar los problemas que puedan tener en el puesto de trabajo. El servicio (DIE) coordina todos los recursos de la zona, desde entidades públicas y privadas, centros de formación, empresas, etc., actuando como elemento de unión que permite trabajar la inserción social y laboral de la persona de manera integral. A través del itinerario personalizado se deriva a la persona a los recursos más adecuados según sus necesidades, evitando así la rotación y la duplicidad. Se ha llegado a crear la "Cláusula Social" que consiste en obligar a las empresas contratadas por el DIE a tener un porcentaje de trabajadores provenientes de la exclusión social.

B.P. n.º 12 Programa Spring, Cambio de Ayuda por Empleo (Bélgica)

Este programa está destinado a los desempleados de larga duración y a los beneficiarios de la ayuda social. Combina medidas de activación con contratos específicos de agencias de trabajo temporal. Estas agencias reciben subsidios durante 24 meses para aliviar su carga salarial y formar a los beneficiarios. El objetivo es reducir en un tercio el número de personas que reciben el subsidio mínimo en un plazo de cinco años y aumentar la proporción de beneficiarios de las medidas de activación del 5 al 20%.

B.P. n.º 13 Proyecto Alpha Nova (Austria)

El proyecto Alpha Nova se puso en marcha en 1992 con el propósito de prestar asistencia en la

comunidad a los niños y jóvenes con discapacidades psíquicas que ya hubieran recibido asistencia en un hospital psiquiátrico. Además de un alojamiento seguro en tres viviendas y del trabajo en los talleres de Alpha Nova, los servicios incluyen el apoyo a quienes desean acceder o reincorporarse al mercado laboral. Con cada cliente individual se traza un plan de desarrollo personal y se celebra una reunión anual, en la que se discuten con el cliente y sus familiares o amigos sus preocupaciones, objetivos y deseos más importantes, así como las acciones que hará falta emprender con el fin de satisfacerlos. A cada cliente se le asigna un cuidador personal, cuyo cometido consiste en examinar con cierta regularidad la puesta en práctica del plan de desarrollo y actuar como intérprete para aquellos clientes menos capaces, o simplemente incapaces, de expresarse verbalmente.

B.P. n.º 14 Proyecto de sistemas locales de calidad en Halikko (Finlandia)

Se trata de un proyecto de sistemas de calidad dirigido por la Asociación Finlandesa de Retraso Mental y diversos municipios con el fin de desarrollar herramientas de calidad y autoevaluación. En primer lugar, se examinaron los servicios desde el punto de vista del usuario por medio de grupos de calidad y otras herramientas y, después, desde el punto de vista de la calidad del trabajo y de las actividades, y desde la perspectiva de las organizaciones. En Halikko, el objetivo es integrar a los usuarios de los servicios para discapacitados con los usuarios de los servicios regulares. Los servicios se supervisan con una gran variedad de mecanismos de control de la calidad.

B.P. n.º 15 Centro de formación profesional de Capodarco, en Roma (Italia)

Merced a los métodos tan innovadores que utiliza, este centro constituye un punto de referencia nacional para la formación profesional de las personas que tienen dificultades de aprendizaje. El centro presta una enorme atención a diversos colectivos que corren el riesgo de verse marginados y a la creación de vínculos estrechos con el mercado de trabajo, los usuarios y sus familias y las redes locales. El principal objetivo del centro es contribuir a la plena

integración de las personas discapacitadas en una formación y un trabajo flexibles y adaptados a las necesidades del usuario que incluyan, así mismo, la experiencia laboral y la colocación.

B.P. n.º 16 DZB-Leiden (Holanda)

El proyecto del modelo DZB-Leiden fue creado en 1996 como una sociedad privada de responsabilidad limitada con el ánimo de desarrollar un enfoque basado en el mercado y la empresa para proporcionar formación y un puesto de trabajo a las personas que sufren problemas de aprendizaje. El objetivo es permitir que las personas con problemas de aprendizaje y enfermedades mentales lleven una vida lo más normal posible a través de un proceso de emancipación, capacitación, activación social e independencia mediante un empleo, ya sea abierto o tutelado. El centro cuenta, asimismo, con altos niveles de coordinación, tanto interna como externa, y dispone de buenos vínculos con los colectivos, los organismos y los empresarios locales.

B.P. n.º 17 Grupo PIA en Arhus (Dinamarca)

El proyecto "Pacientes Psiquiátricos en el Trabajo" comenzó en 1989 por iniciativa de la corporación local, pero ahora está gestionado por una fundación privada. Un consejo de administración, que incluye representantes públicos y privados, garantiza la viabilidad económica de la empresa, por ejemplo celebrando contratos preferenciales con organismos públicos y empresas privadas. La labor de la empresa consiste en integrar a las personas que padecen enfermedades mentales, pero que son capaces de trabajar, en puestos estables, a veces tutelados. Esto se consigue mediante programas de rehabilitación específicos, sincronizados e individualizados, diseñados y coordinados con los servicios sociales y psicosociales del municipio, que se encargan de la situación de los empleados y de su tratamiento fuera del trabajo.

B.P. n.º 18 Proyecto KEKKU en Mäntsälä (Finlandia)

Este proyecto municipal tiene como objetivos rehabilitar a las personas con enfermedades mentales a través del empleo abierto y fomentar la indepen-

dencia ofreciendo una vía de empleo personalizada, además de formación, apoyo a la integración laboral, información y sensibilización. Existen varios modelos diferentes, en función de las necesidades de los usuarios: trabajo asistido, puestos de trabajo tutelados y trabajo con contrato de formación. Los usuarios cuentan con el apoyo de un tutor laboral.

B.P.n.º 19 Kate e.V (Alemania)

Kate e.V es una asociación registrada e independiente que se fundó en 1986 con el fin de prestar a las personas con discapacidades mentales una serie de servicios integrados que incluyen servicios de vivienda, ocio, educación y empleo, con vistas a facilitar su integración en el mundo laboral convencional y permitirles llevar una vida lo más independiente posible. Los servicios de apoyo se financian con las aportaciones establecidas por la Ley Federal de Bienestar Social —una prestación de integración y una prestación de subsistencia— y con recursos adicionales provenientes de fundaciones benéficas y de subvenciones a la inversión. Además, Kate ofrece también asistencia colectiva en residencias y viviendas compartidas tuteladas. La coordinación se ha ido reforzando poco a poco a medida que se han ido detectando nuevas necesidades añadidas al alojamiento, y hay un alto nivel de participación de los usuarios.

B.P. n.º 20 Programa de Facilitación para Minorías Étnicas (Dinamarca)

El programa piloto del Gobierno permite a las autoridades locales y a los servicios públicos de empleo aportar ayuda financiera para comprar tiempo de trabajo a un empleado en una empresa privada que permitirá facilitar la integración, o para pagar los honorarios de un asesor externo en el caso de empresas pequeñas. Los asesores ayudan a integrar en la empresa a trabajadores de origen étnico no danés. Informan al trabajador de las normas y los valores de la empresa y facilitan el diálogo y la interacción social con los demás trabajadores de la empresa. Este programa se dirige a los desempleados de origen étnico no danés beneficiarios de ayudas sociales o del subsidio de desempleo. Puede utilizarse cuando se ofrece un empleo normal a un desempleado o en

el caso de ofertas de formación laboral (individual), rehabilitación en el trabajo, acuerdos laborales flexibles y empleos protegidos con salario subvencionado. Las autoridades locales o los servicios públicos de empleo pueden utilizar también parte de los fondos para difundir información sobre el programa de facilitación a las empresas o para organizar cursos, crear redes, etc.

B.P. n.º 21 Itinerarios de Empleo para Minorías Étnicas (Holanda)

En junio de 2000, el Gobierno holandés negoció acuerdos con grandes empresas para que incrementasen sus esfuerzos en los ámbitos de la gestión intercultural, la entrada y la transferencia y retención de miembros de minorías étnicas. La gestión intercultural es un instrumento para desarrollar la dimensión social de la Empresa socialmente responsable. Ello implica un uso óptimo de las posibilidades de diversidad cultural de la mano de obra y el reconocimiento de la diversidad cultural de los clientes (el entorno en el que opera la empresa). El Gobierno facilita la preparación y aplicación de este acuerdo marco a través del proyecto de organización “Ruim Baan voor Minderheden” (“Itinerarios de empleo para minorías”). La tarea de este grupo será la elaboración de una plataforma para el intercambio de las mejores prácticas, el desarrollo de productos, la aplicación de proyectos piloto innovadores y la eliminación de los obstáculos burocráticos.

B.P. n.º 22 Solidarcité (Belgica)

Solidarcité es una asociación sin ánimo de lucro (ASBL) ubicada en Bruselas desde 2001. Su objetivo es crear entre la juventud de diferentes culturas talleres dirigidos a crear lazos entre las generaciones, promover la comprensión intercultural, acompañar a los más desfavorecidos, mejorar las condiciones de vida en la ciudad... La atención prioritaria va dirigida hacia los jóvenes con dificultades de inserción; se trata de contribuir a una mejora de la igualdad de oportunidades para todos mediante la oferta de nuevas experiencias, de proyectos individualizados; ofrecerles formación y aprendizaje técnico que les facilite su inserción socioprofesional.

B.P. n.º 23 ANOLF, Asociación Nacional "Oltre le Frontiere" (Italia)

ANOLF, Asociación Nacional "Oltre le Frontiere", creada en 1989 y ubicada en todo el territorio italiano. El organismo promotor ha sido el Sindicato CISL (Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores). Es un ejemplo de asociación de inmigrantes en el seno del mundo sindical. A través del asesoramiento en los conflictos laborales y en las actividades necesarias para conseguir o renovar el permiso de residencia se aseguran los instrumentos para acceder a los derechos ciudadanos. Se parte de que la información a los inmigrados es imprescindible para acceder a los derechos reconocidos por la ley. Se favorece, asimismo, la participación activa de las personas implicadas en las actividades ciudadanas locales. Lo más específico del proyecto es el acompañamiento hacia la inserción; para conseguir este objetivo se utilizan o bien los instrumentos propios de la asociación y del sindicato o las redes ciudadanas ya existentes de atención a los inmigrados.

B.P. n.º 24 SCOP Energies Alternatives (Francia)

SCOP Energies Alternatives es una cooperativa de actividades y de empleo, radicada en Marsella desde 1999. Su objetivo es preparar a demandantes de empleo que poseen disposición, competencias y conocimientos técnicos antes de lanzarse a crear su propia empresa. Es una tarea de gran riesgo y por ello el tiempo que pasen en la cooperativa les puede servir para comprobar la viabilidad de su proyecto e ir organizando su futura actividad. Si fracasan, la repercusión es menor así como los riesgos administrativos y financieros. Acoge a jóvenes procedentes de la inmigración a los que se les anima a convertirse en empresarios autónomos creando su propia actividad. La cooperativa les ofrece talleres temáticos y una orientación formativa (gestión, contabilidad, marketing...) y de comunicación. La cooperativa, en definitiva, les propone un acompañamiento mediante una situación como asalariado que, en caso de que fracase pueda recuperar sus derechos y recibir de nuevo las prestaciones de paro.

B.P. n.º 25 Centro de Información y Asesoramiento para la Población Extranjera (CIAPE) (España)

En Santa Coloma de Gramenet (Barcelona) el Centro de Información y Asesoramiento para la población extranjera (CIAPE), creado el año 2000, tiene como objetivo contribuir a la promoción de la integración normalizada de las personas inmigradas en la ciudad. Sus actividades abarcan cuatro aspectos: información a la población inmigrada (acceso a los servicios y recursos de la ciudad); asesoramiento jurídico y tramitación de denuncias por agresiones y discriminación; traducción e interpretación; clases de catalán y castellano. Todas estas actividades cuentan con la participación de otras entidades, tanto públicas como privadas, de la ciudad. Tienen especial importancia las "comisiones de convivencia en los barrios" en las que participan personas, tanto autóctonas como otras procedentes de diferentes países".

B.P. n.º 26 IBN-Batuta (ASCIB) (España)

La Asociación socio-cultural IBN Batuta (ASCIB) se creó en 1994 en Barcelona. Su ámbito geográfico de actuación es Cataluña. Tiene como principal objetivo prestar ayuda humana, social y cultural no sólo a inmigrantes, aunque históricamente han sido los máximos receptores de los servicios de la organización, sobre todo los de origen magrebí. A partir del 2000 se da un cambio de filosofía y se pasa de ayudar casi exclusivamente al colectivo magrebí a prestar atención a todos aquellos grupos necesitados, inmigrantes o no. La integración no ha de ser una concepción asimilacionista, sino más bien se trata "de mantener lo tuyo y respetar lo del otro". Se trata de integrar al inmigrante en todos los espacios de participación ciudadana ya existentes (iniciativas municipales, Foro para la Integración...). Se ofrecen actividades de formación, acogida y orientación, culturales y lúdicas, actividades de información y difusión. Se trata de promover el intercambio intercultural a fin de crear un clima de respeto, sociabilidad y diálogo.

B.P. n.º 27 Asamblea para la Convivencia y la Integración (ACIDA) (España)

En Arbúcies (Barcelona) existe ACIDA (Asamblea para la Convivencia y la Integración) desde 2001. Sus

objetivos son la convivencia y la integración en la localidad, y como vehículo una asamblea abierta, popular, ciudadana, sin limitaciones de representación ni número de personas, orientada hacia el encuentro y el conocimiento de las diferentes culturas y como finalidad conseguir una sociedad integrada. Combina las cuestiones de reflexión con la búsqueda de soluciones prácticas e inmediatas (acogida, regularización, temas sanitarios, educativos...). En la ACIDA participan los técnicos de servicios sociales, centros escolares, parroquia, grupos políticos, asociación de inmigrantes, sindicatos. Se han empezado a afrontar los temas más difíciles como son los de la vivienda y los puestos de trabajo para los inmigrantes.

B.P. n.º 28 Unió de Pagesos (España)

La Unió de Pagesos es un sindicato patronal agrícola en el ámbito de Cataluña que cada año contrata en origen a un elevado número de inmigrantes para las campañas de recogida de la fruta en diferentes localidades de esta Comunidad. Durante los meses de estancia en Cataluña, la Fundación "Pagesos Solidaris" conectada totalmente con el sindicato, lleva a cabo diferentes programas de formación (cómo acceder a los trabajos, información sobre Cataluña, clases de catalán y castellano, cursos de orientación sexual). Referente al contacto con los autóctonos se organizan fiestas y comidas, partidos de fútbol, mercado de productos de artesanía hechos por los inmigrantes. Estas actividades intentan romper las barreras e iniciar un diálogo práctico intercultural. Dirigido sobre todo a los trabajadores y trabajadoras de Sudamérica (Colombia, Perú, Ecuador...) se organizan cursos de cooperativismo para que ellos mismos, cuando en invierno vuelvan a sus países, sean capaces de organizar allí cooperativas de trabajo, promuevan iniciativas locales que les permitan desarrollar sus propias riquezas, se creen puestos de trabajo y, en definitiva, no tengan que emigrar cada año para buscar sus medios de vida.

Conciliación del trabajo con la vida familiar

B.P. n.º 29 Cheque "EMPLOI SERVICE" (Francia)

En Francia, desde 1999, se está implantando este sistema que permite remunerar a las personas que

son empleadas para realizar tareas en el marco de actividades familiares y domésticas (cuidado de los hijos a domicilio, limpieza de la casa, lavar, planchar la ropa, cuidado de algún enfermo, trabajos de jardinería de la casa, ayuda escolar para los hijos ...). Este cheque simplifica todos los trámites referentes a las obligaciones sociales del empleo e incluso cubre posibles accidentes de trabajo. Los trabajadores se benefician de los mismos derechos sociales que el resto de asalariados. Para el que contrata estos servicios existe una reducción de impuestos del 50% de la suma total, que puede llegar como máximo hasta los 6.900 euros entre salarios y cargas sociales. Este sistema, en definitiva, ha sido concebido para permitir legalizar de una manera muy simple los salarios de las personas empleadas a domicilio, en trabajos de mantenimiento, domésticos o de carácter familiar, en la línea de fomentar el empleo en los llamados "nuevos yacimientos de empleo".

Mejora de los sistemas de ingresos mínimos

B.P. n.º 30 Ingreso Mínimo Garantizado (Portugal)

En Portugal, tienen acceso al Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) todas las personas y familias residentes legales con graves problemas económicos, así como todos los jóvenes con responsabilidades familiares y las madres o mujeres embarazadas menores de 18 años. El sistema está basado en el principio de la solidaridad nacional y sus principales objetivos son: garantizar el acceso a unos ingresos mínimos y a las condiciones de integración a todos los ciudadanos y ciudadanas y residentes independientemente de sus cotizaciones anteriores; promover la integración mediante un programa de integración adaptado, desarrollado en consulta con los beneficiarios; garantizar medidas de acompañamiento destinadas a promover la integración y la participación en la sociedad de sus beneficiarios; responsabilizar a los beneficiarios en materia de derechos y responsabilidades, todo ello combinado con políticas activas basadas en la solidaridad. El IMG se aplica mediante una estrecha colaboración entre los gobiernos nacionales y locales, la sociedad civil y los receptores,

sobre la base de un contrato que establece compromisos claros de todas las partes.

La mayoría de los beneficiarios son mujeres, mujeres solas y madres solas. Más de un tercio de las personas beneficiarias han podido abandonar el sistema de IMG.

B.P. n.º 31 Información a Domicilio para mejorar el Acceso de las Personas de Edad avanzada a la Asistencia social (Heerenveen - Holanda)

Las personas de edad avanzada, debido al aislamiento, la ignorancia, el miedo a verse señaladas o por otros motivos, podrían no beneficiarse plenamente de los sistemas de ayuda financiera u otros servicios sociales. En Heerenveen, organizaciones de asistencia social trabajan en colaboración con las personas de edad avanzada para crear un sistema permanente y estructurado de información a los mayores de 70 años a domicilio sobre disposiciones y sistemas en torno a la vivienda, los cuidados y la asistencia social a los cuales tienen derecho pero que no están utilizando. En un segundo plano, se pretende identificar las necesidades de ayuda, cuidados y servicios, para determinar las carencias de las políticas, la administración y la aplicación, y permitir a la tercera edad desempeñar un papel activo en la comunidad. Se presta especial atención a las personas de edad avanzada de minorías étnicas.

B.P. n.º 32 Les Amis, París (Francia)

Se trata de una asociación sin ánimo de lucro que presta un servicio de ayuda domiciliaria a las personas mayores de París. La coordinación interna de los servicios es buena, al igual que la colaboración con los servicios externos. El objetivo es procurar que las personas mayores permanezcan todo el tiempo posible en su propia casa y fomentar su autonomía y su independencia. Tiene un enfoque informal regido por la calidad.

B.P. n.º 33 M Salzburger Hilfswerk, Centro de asistencia social de Pongau (Austria)

Esta asociación se fundó en 1988 con el ánimo de ampliar y mejorar la asistencia domiciliaria en el

Estado de Salzburgo. Se trata de un proyecto emblemático que ofrece cuidado y asistencia, servicios de enfermería, asesoramiento y apoyo, servicios de equipamiento y un servicio telefónico domiciliario de emergencia, todo ello prestado por un personal en parte remunerado y en parte voluntario. El proyecto ha crecido rápidamente en los últimos años para hacer frente a la nueva demanda. Los clientes participan en la planificación de los servicios, que están coordinados.

B.P. n.º 34 Servicios municipales de asistencia domiciliaria en Kotka (Finlandia)

Desde la década de 1990, la política del municipio se ha centrado en la prestación de servicios más orientados hacia el cliente a través de la rehabilitación y la asistencia social y sanitaria basadas en la comunidad. El desarrollo de los servicios de asistencia domiciliaria fue una iniciativa innovadora destinada a desarrollar unos servicios a escala municipal que pudieran prestarse tanto desde el sector público como desde el sector privado. Existe colaboración con otros departamentos municipales, empresas privadas y organizaciones voluntarias en la prestación de diversos servicios y de un teleservicio de emergencia 24 horas al día. En un manual de asistencia domiciliaria se establecen las normas de asistencia y a cada persona mayor se le asigna un cuidador. Dado que la renovación del personal es escasa, con el tiempo se establecen fuertes lazos con el cliente.

B.P. n.º 35 Servicios de asistencia domiciliaria en Kitee (Finlandia)

En esta región escasamente poblada del este de Finlandia, el desarrollo de servicios domiciliarios destinados a las personas mayores respondía a la necesidad de ofrecer nuevos enfoques de la prestación de servicios utilizando redes locales y elaborando planes de servicios coordinados e integrados con los usuarios, mediante la gestión de casos. La reorganización de la asistencia institucional y comunitaria fue posible merced a la colaboración y la integración de la asistencia comunitaria y los servicios institucionales en un plan conjunto con un único presupuesto y unos cargos compartidos. A raíz de este plan se redujo el número de camas en residencias y hospitales y

aumentó el personal de asistencia comunitaria y las nuevas viviendas tuteladas, para así acabar con la gran desproporción existente entre los dos sistemas. La introducción de nuevos servicios incluía un servicio de patrulla nocturna para las personas mayores con problemas de salud, servicios de apoyo domiciliario y familiar y experiencias piloto para la prestación de asistencia domiciliaria, en particular a las personas mayores dependientes que viven en zonas escasamente pobladas, ofreciendo subsidios de asistencia a los vecinos y parientes y celebrando contratos con los comercios locales para el reparto de la compra. Este caso es importante por las formas innovadoras de mejorar la calidad dentro de un marco de cooperación entre los servicios sociales y sanitarios y por la planificación y la prestación conjuntas. Se da una gran prioridad a los usuarios, a quienes se ofrece un plan individual de asistencia y servicios que ellos conservan y que contiene información sobre los servicios que reciben, su medicación y otras necesidades, además de información sobre sus familiares, vecinos y otras personas de contacto.

B.P. n.º 36 Servicio de apoyo a la familia. Charleroi y Thudinie, sección de Charleroi (Bélgica)

Este Centro fue creado por la comunidad católica y, hoy en día, presta una gran variedad de servicios coordinados y ofrece una red de apoyo voluntario a las familias. Sus actividades están dirigidas a las personas mayores que viven solas, a las personas que requieren hospitalización y a las personas que padecen una discapacidad severa, e incluye apoyo a las familias, asistencia domiciliaria, servicios de enfermería domiciliaria, equipamiento, vigilancia a distancia las 24 horas del día y una red de voluntarios que prestan servicios de apoyo. El Centro tiene un enfoque multidisciplinar que se logra a través del trabajo en equipo y la celebración de reuniones de coordinación.

B.P. n.º 37 Centro de servicios ASZ para personas mayores (Alemania)

Dirigido por una asociación sin ánimo de lucro que pertenece a la Federación de asistencia social conjunta y que ha celebrado un contrato de presta-

ción de servicios con las autoridades locales. El Centro se fundó con el ánimo de mejorar la vivienda y la calidad de vida de las personas mayores y de crear unos servicios de asistencia locales e integrales, tarea facilitada por la existencia de una oficina de coordinación y un equipo único de administración, que permite prestar un servicio perfecto de apoyo en el propio domicilio y centrado en el cliente. Esta iniciativa ha demostrado ser un servicio integrado con buenos resultados en términos de condiciones de trabajo para el personal.

B.P. n.º 38 "Plan de Desarrollo de Área" de Agro Nocerino-Sarnese (Italia)

Se trata de una experiencia llevada a cabo en la zona noroccidental de la provincia de Salerno, al sur de Italia, para fomentar la planificación "intermunicipal" basada en el establecimiento de redes y proyectos que impliquen a todos los socios que trabajan en el ámbito de los servicios sociales públicos. El plan ha sido obra de la "unidad de coordinación de la política social" de la zona y su objetivo es coordinar los servicios prestados a las personas mayores marginadas. Engloba servicios sociales y de bienestar, integra a la comunidad local con los servicios institucionales y los organismos públicos, privados y sin ánimo de lucro y cuenta, además, con la participación del sector social y de bienestar voluntario.

B.P. n.º 39 El modelo de prestación cooperativa de asistencia de la ciudad de Mönchengladbach (Alemania)

La creación de un centro de servicios integrados destinado a prestar asistencia local a las personas mayores dependientes se inspiró en la necesidad de proporcionar alternativas a la asistencia residencial, mejorando y ampliando el alcance de la asistencia domiciliaria. El centro está ensayando una nueva estructura centrada en el cliente, que fomenta el establecimiento de redes locales, la creación de un punto de encuentro y la información. La integración de los servicios se encuadra en un marco de calidad en virtud de las disposiciones de la Ley Federal de Asistencia en Renania del Norte-Westfalia de 1996, así como en el contexto de la introducción del seguro de asistencia. Ello hacía necesaria la transparencia en

el desarrollo de la asistencia y la prestación de unos servicios que respaldaran la independencia de las personas mayores en sus propios domicilios. Para ofrecer un servicio de calidad era indispensable la cooperación. El nuevo servicio ha recibido una amplia promoción y ofrece asesoramiento en materia de vivienda y servicios asistenciales, lo que ha permitido la prestación de una mayor variedad de servicios, incluyendo el asesoramiento psicosocial, la asistencia y el apoyo a los clientes y sus familias. Además, se han establecido buenas estructuras con vistas a vincular y coordinar los servicios mediante grupos de trabajo participativos y orientados a los usuarios. Uno de los grupos de trabajo es el encargado de coordinar todos los servicios y el otro se ocupa de la estrategia y la aplicación. Existe un grupo de trabajo de asistencia compuesto por representantes de los prestadores de servicios del municipio, de los consejos consultivos de vecinos, de los grupos de autoayuda, de los fondos asistenciales y del servicio sanitario, así como por un representante de la asociación de médicos del grupo especial y la dirección de la oficina de asesoramiento. El Municipio ha establecido directrices para garantizar la calidad. En 1994 se constituyó un Departamento de Garantía de la Calidad dentro del Departamento de Bienestar de la Tercera Edad, con el fin de introducir procedimientos de control de la calidad en los servicios que ofrecen los prestadores externos. Merced a la aplicación del seguro de asistencia y la Ley de Asistencia, esta unidad se convirtió en un grupo de trabajo multidisciplinar de garantía de la calidad.

B.P. n.º 40 Servicio de teleasistencia de Cruz Roja en Barcelona (España)

La introducción de una iniciativa nueva de gran envergadura para apoyar a las personas mayores en su propio domicilio a través de un servicio universal de teleasistencia se basaba en la necesidad de establecer una amplia red y trabajar en colaboración con otros prestadores, coordinando al mismo tiempo la prestación de una amplia gama de servicios. El desarrollo de un servicio universal de teleasistencia destinado a satisfacer las necesidades de las personas mayores dependientes en su propia casa constituye una experiencia de particular interés en la prestación

y coordinación de los servicios gracias a la utilización de nuevas tecnologías, especialmente en aquellos ámbitos que, hasta ahora, no estaban cubiertos por los servicios universales. El servicio se ha desarrollado mediante la celebración de acuerdos con diversos hospitales y la cooperación de organizaciones sin ánimo de lucro y otros prestadores de servicios, con el fin de ampliar su cobertura para potenciar la deshospitalización y la rehabilitación geriátrica y, desde 1997, mediante un nuevo servicio de prevención destinado a las personas mayores menos dependientes. Esta iniciativa combina tecnología y recursos humanos y constituye la primera experiencia europea que utiliza la tecnología para equipos de telemedicina, de teleasistencia móvil y de colgantes de alarma con voz. El servicio, que funciona las 24 horas del día, se coordina desde una central atendida por personal específicamente preparado que conecta a los usuarios a un paquete de servicios sociales y sanitarios. Cruz Roja proporciona el respaldo y los recursos humanos a través de su red de voluntarios, que prestan servicios de visita y seguimiento a los usuarios.

B.P. n.º 41 Servicios de apoyo domiciliario de Cruz Roja para personas mayores en Viena (Austria)

El programa experimental de recuperación en el hogar derivó en la celebración de un acuerdo de cooperación y coordinación entre los prestadores de servicios, con el fin de respaldar el desarrollo de servicios de asistencia domiciliaria. Este acuerdo permitió a Cruz Roja introducir paquetes de asistencia integrados y multidisciplinarios, que se prestarían a través de servicios locales descentralizados. Cruz Roja de Viena comenzó a prestar servicios de asistencia domiciliaria a mediados de la década de 1990, junto con otras asociaciones benéficas sin ánimo de lucro que han estado desarrollando paquetes de servicios integrados con vistas a satisfacer la creciente demanda de asistencia domiciliaria y atención auxiliar especializada entre las personas mayores, por medio de una organización central, la Estrategia Vienesa de Cuidados y Asistencia. Esto llevó a Cruz Roja a desarrollar nuevos enfoques innovadores, así como dos proyectos piloto, destinados a prestar servicios locales por medio de equipos interdisciplinarios con el respaldo de la Sección regio-

nal de gestión de servicios comunitarios de Cruz Roja, a través de servicios administrativos, de formación, de gestión de la calidad (mediante ISO 9000) y otros servicios adicionales. La integración de los servicios se logra gracias a la labor de un gestor de casos, que constituye un punto único de contacto para una gran diversidad de servicios. Uno de los proyectos piloto, Asistencia Auxiliar Integral a Domicilio, ha sido el precursor de la coordinación de la asistencia de tipo hospitalario a los pacientes en su propio domicilio y el segundo, Recuperación en el Hogar, ha prestado servicios coordinados a las personas que salen del hospital, ayudando al paciente en su transición del hospital a su casa.

B.P. n.º 42 Seguro de dependencia en Luxemburgo

En este país, el creciente número de personas mayores fomentó un cambio en las políticas para reducir la dependencia de los servicios estatales, dentro de un sistema de asistencia más coordinado. Esto se engloba en un marco para garantizar el derecho a una asistencia social de calidad por motivos de dependencia y ofrecer la posibilidad de elegir la forma en que se prestará la asistencia, ya sea directamente por parte del Estado o por parte de las familias y los parientes. La legislación regula las relaciones entre el Estado y la amplia gama de organizaciones semiestatales y privadas que prestan apoyo social, familiar y terapéutico, relaciones que, hasta ahora, estaban escasamente reguladas. Por último, se aplican sistemas de evaluación dentro de un marco integrado. El programa de seguro de dependencia promueve un sistema integrado de asistencia basado en unos métodos de trabajo multi e interdisciplinarios. Gracias a su objetivo de prevenir la dependencia en razón de la edad o de una discapacidad, encierra la posibilidad de reducir la dependencia del Estado, transfiriendo la financiación y la responsabilidad a las redes familiares y sociales o a las organizaciones de asistencia social. Éste es un importante paso adelante para la capacitación de los usuarios y el fomento de su independencia y autoestima, dentro de un marco de calidad de los servicios. Para terminar, el hincapié que se hace en el desarrollo de los recursos y las cualificaciones de los prestadores de asistencia

subraya la importancia que se concede a la calidad del cuidador.

B.P. n.º 43 Centro de servicios de Ten Hove (Bélgica)

El centro fue creado en 1973 por el Centro de bienestar público de Gante. Fue el primero de su clase en Flandes y, por ende, se considera un modelo pionero. Se ocupa de la prestación de servicios tradicionales de asistencia domiciliaria, ofrece actividades sociales y culturales y trabaja, además, para desarrollar redes sociales y prevenir el aislamiento social de las personas mayores. El objetivo es evitar el aislamiento y favorecer el que las personas mayores conserven la mayor independencia posible. El centro fomenta la participación activa de las personas mayores, tanto en la asistencia como en las actividades socioculturales, por lo que los voluntarios tienen una gran importancia.

B.P. n.º 44 Calidad para las personas mayores a través de la participación de los usuarios (Dinamarca)

Esta iniciativa relativa a la calidad es fruto de otra iniciativa del Ministerio de Asuntos Sociales, que pretendía intensificar la participación de los usuarios en el diseño y la prestación de los servicios. El ejemplo se refiere a la experiencia del municipio de Vejle, donde, para los experimentos sobre calidad de la asistencia a las personas mayores, se recurrió, entre otras cosas, a cuestionarios, consultas al consejo de personas mayores y reuniones abiertas con los usuarios, con el fin de concretar los objetivos relativos a la calidad.

B.P. n.º 45 Le Cantou de Rueil-Malmaison (Francia)

Le Cantou comenzó su andadura como una residencia para personas mayores con algún tipo de demencia y ahora ofrece diversos servicios, entre ellos, casas colectivas en comunidades y vecindarios locales y servicios de asistencia domiciliaria para el familiar cuidador, con el fin de proporcionar una asistencia continua. Una característica importante de este servicio es la participación activa de los familia-

res en la toma de decisiones relativas a la asistencia. El objetivo es fomentar la calidad de vida, la dignidad y una asistencia adecuada, así como mantener la autonomía y la independencia de los clientes respetando sus capacidades individuales desde una perspectiva comunitaria. La capacitación de los usuarios se incorpora a las prestaciones destinadas a mejorar las condiciones y la calidad de vida. Los procedimientos de control de la calidad se han mejorado para tomar en consideración la independencia y la capacitación del usuario.

B.P. n.º 46 Integración de los trabajadores atípicos en el Sistema Social (Austria)

Hasta hace poco, las personas activas económicamente que se situaban en la zona gris entre el trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia y las personas que ejercían ciertas formas de empleo por cuenta propia o que tenían ingresos bajos (trabajadores a tiempo parcial) no estaban obligadas a afiliarse a la seguridad social.

En la actualidad, las personas económicamente activas deben estar afiliadas a la seguridad social o tener la oportunidad de afiliarse a un régimen en condiciones favorables. Algunas personas tienen una cobertura como «trabajadores por cuenta propia» en regímenes para trabajadores por cuenta ajena. Otras tienen una cobertura como «nuevos trabajadores por cuenta propia» en el régimen de seguridad social para trabajadores por cuenta propia. Por otra parte, ahora las empresas deben pagar cotizaciones para los trabajadores a tiempo parcial (ingreso mensual de hasta 296 euros) a un sistema de seguro de enfermedad y de pensión, y estos trabajadores pueden optar por un sistema de seguro por cuenta propia (con una tarifa plana) de las diferentes ramas de seguridad social.

Acceso a una vivienda digna

B.P. n.º 47 Acceso de las Personas que viven en Chabolas a las Viviendas Sociales (Portugal)

En el PNA/integración portugués se da gran prioridad a la mejora del acceso a la vivienda. El grupo

más vulnerable está compuesto de personas que viven en chabolas en zonas urbanas o suburbanas. Desde 1993, el Gobierno aplica un ambicioso programa de destrucción de las chabolas y realojamiento de los inquilinos en viviendas sociales. Aunque el programa realojó anualmente a unas 900 familias hasta 1998, desde 1999 ha aumentado considerablemente gracias a los protocolos suscritos con 170 municipios..

B.P. n.º 48 Promover el acceso de los jóvenes a la vivienda - Loca-Pass (Francia)

El objetivo de LOCA-PASS es facilitar el acceso a viviendas de alquiler públicas o privadas a todos los jóvenes menores de 30 años desempleados y que busquen empleo en el sector privado. LOCA-PASS está siendo gestionado y financiado por organizaciones públicas que recaudan contribuciones solidarias del 1% en favor de la vivienda, ofrecidas por empresas. Estas organizaciones trabajan en colaboración con la Unión économique et sociale du logement (Unión económica y social de la vivienda) y con representantes de la sociedad civil. LOCA-PASS ofrece una garantía y un anticipo a futuros arrendatarios (jóvenes) para que puedan cumplir las condiciones de un contrato de alquiler de una vivienda. La garantía cubre hasta 18 meses de alquiler, incluidas las cargas. El anticipo no genera coste alguno y puede abonarse al inquilino o al propietario. Si el solicitante cumple las condiciones, la garantía de LOCA-PASS y el anticipo se conceden automáticamente. El interesado envía una solicitud a la oficina pública de recaudación de contribuciones más cercana a su domicilio y si no recibe respuesta en un plazo de 8 días, la ayuda se considerará aprobada.

Mejorar el acceso a la asistencia sanitaria

B.P. n.º 49 Aplicación de una Cobertura Sanitaria Universal (Francia)

El régimen de cobertura sanitaria universal se puso en marcha el 1 de enero de 2000. Reemplaza los regímenes de asistencia social anteriores para que todo el mundo tenga acceso a un sistema de seguridad social y para que los más pobres no deban sufragar ningún coste. En particular, busca

poner a disposición de un máximo de personas determinados servicios a los que tendrían acceso y que antes sólo estaban cubiertos por los seguros de salud complementarios. Este régimen cubre ahora a más de 5 millones de personas. Si bien este régimen se considera un avance, aún se están debatiendo las cuestiones del nivel de ingresos que da derecho a las exenciones y del conjunto de servicios a los que tienen acceso los beneficiarios, por lo que pueden realizarse nuevas adaptaciones a raíz de su evaluación.

B.P. n.º 50 Municipio de Bolonia (Italia)

La integración de los servicios destinados a las personas mayores dependientes es un buen ejemplo de planificación estratégica en los servicios locales dentro del marco de colaboración que se ha vinculado a la mejora de la calidad. Un acuerdo de planificación entre la fundación sanitaria local, la fundación hospitalaria, dos instituciones benéficas y las federaciones de sindicatos y pensionistas favoreció la mejora y la reorganización de una red de servicios sociales y sanitarios. El objetivo del Plan de Calidad Total es reducir la asistencia institucional y fomentar nuevos servicios de asistencia domiciliaria. Con este objetivo en mente, se han coordinado en un único marco de planificación los servicios de asistencia domiciliaria y de atención diurna, el alojamiento en residencias y viviendas tuteladas, el apoyo relacionado con los ingresos, el apoyo familiar, las iniciativas de solidaridad en el vecindario, los sistemas interinstitucionales de evaluación y los sistemas de alarma. Existe un punto único de acceso a los servicios organizado mediante una fórmula de gestión de casos. La comunicación entre los prestadores de servicios y el personal ha mejorado espectacularmente y los servicios se han ampliado con el fin de satisfacer las necesidades de asistencia las 24 horas del día.

B.P. n.º 51 Asistencia Médica para Inmigrantes (Baja Sajonia-Alemania)

El objetivo del Centro etno-médico (Ethno-Medizinisches Zentrum-EMZ) es facilitar servicios sanitarios y asesoramientos orientados a las necesidades de los inmigrantes, eliminando las barreras de

comunicación lingüísticas y culturales, lo cual contribuye a la precisión de los diagnósticos, especialmente en el campo de los trastornos o las enfermedades mentales o psicosomáticas. Los elementos básicos de este trabajo son: la interpretación para servicios sociales y sanitarios, la formación complementaria del personal especializado, la puesta a disposición de formaciones y la organización de seminarios o conferencias; las redes de cooperación en materia de asesoramiento para especialistas y expertos; los actos de sensibilización sobre la asistencia sanitaria preventiva; folletos, material audiovisual y documentación en lengua materna; proyectos de promoción sanitaria (Sida, drogas, profilaxis dental, salud de la mujer, etc.); los grupos de trabajo, grupos de autoayuda, la búsqueda de ayudantes voluntarios; la elaboración de publicaciones y manuales especializados.

El acceso a la educación

B.P. n.º 52 Programa "Sure Start" (Reino Unido)

El programa «Sure Start» es un elemento clave de la política del Gobierno británico para erradicar la pobreza y la exclusión social infantil. Su pretensión es cambiar diametralmente la vida de los niños menores de cuatro años que viven en la pobreza. Consta de cuatro objetivos: mejorar el desarrollo social y emocional, mejorar la salud, mejorar la capacidad de aprendizaje de los niños y fortalecer las familias y comunidades.

El programa busca cumplir sus objetivos a través de las acciones siguientes: creación de programas locales para barrios con una alta proporción de niños que viven en la pobreza destinados a mejorar los servicios prestados a las familias que tienen niños menores de cuatro años; difusión de BPs detectadas en los programas locales a todos aquellos que prestan servicios para niños pequeños; y orientación de todos los programas locales hacia una serie de objetivos nacionales.

Si bien los programas locales varían en función de las necesidades locales, en todos se contacta y se visita a sus beneficiarios a domicilio, se presta apoyo a las familias, se llevan a cabo actividades de cali-

dad, se desarrollan experiencias de aprendizaje y cuidado infantil y se presta asistencia sanitaria básica y a domicilio. Entre los rasgos distintivos del programa cabe señalar el trabajo en asociación, la estrecha cooperación con los padres y las comunidades locales y el planteamiento preventivo.

En marzo de 2004, existían al menos 500 programas locales Sure Start en Inglaterra de los que se benefician un tercio de los niños menores de cuatro años que viven en la pobreza. Estos programas reciben en 2003/04 fondos gubernamentales que ascienden a 499 millones de libras. Las administraciones responsables en Escocia e Irlanda del Norte han asumido compromisos similares.

B.P. n.º 53 Garantizar la Igualdad de Acceso a la Educación (Grecia)

En Grecia, se pone a disposición de los estudiantes o el alumnado, según criterios socioeconómicos, una serie de medidas para promover la igualdad de acceso a la educación. Entre otras cosas, consisten en: cantinas escolares gratuitas (11 centros, 5.312 alumnos con recursos limitados); alojamiento (4.240 beneficiarios-331 alumnos, la mayoría de regiones montañosas o remotas, son hospedados en pensiones para que puedan acudir al colegio más cercano); transporte (la municipalidad cubre el transporte del domicilio al colegio de todos los alumnos que residen lejos de su centro de enseñanza); escuelas en los hospitales y tutoría a domicilio; el «colegio de transición para adolescentes» de la red «Strophe» educa a los jóvenes en fase de desintoxicación; disposiciones especiales para la admisión de candidatos de categorías particulares en la educación terciaria —griegos procedentes del extranjero, la minoría musulmana de Tracia, las personas que padecen enfermedades graves—; disposiciones para categorías especiales en los centros de formación profesional, por ejemplo, los griegos repatriados, acceso gratuito para los que han tenido problemas de drogas, etc.; concesión de becas —del Instituto de becas del Estado, la Secretaría general para la juventud, etc.—; y, por último, para los alumnos que trabajan, existen liceos y colegios de formación profesional nocturnos.

B.P. n.º 54 Integración de los Niños de Inmigrantes en el Sistema Educativo General (Luxemburgo)

Aproximadamente el 36% de la población residente en Luxemburgo es inmigrante y está compuesta de un 13% de portugueses y un 9% de italianos y franceses. La enseñanza obligatoria se imparte en gran medida en alemán, lo cual dificulta la integración de los niños de inmigrantes en el sistema escolar, e impide a su vez su integración social y cultural. Los niños y niñas no nativos representan el 13% del alumnado de la enseñanza secundaria.

Para contribuir a equiparar las condiciones de participación en el sistema educativo de los niños no nativos, Luxemburgo ha decidido organizar «clases de acogida» en francés en los centros preescolares y las guarderías. Esta iniciativa está destinada a facilitar la integración en la sociedad luxemburguesa y preparar progresivamente a los niños no nativos para que puedan superar las dificultades educativas derivadas de un peor conocimiento de las lenguas nacionales alemana y luxemburguesa.

B.P. n.º 55 El Abandono Escolar (Renania del Norte-Westfalia, Alemania)

Existen múltiples planteamientos para ayudar a este grupo, como las medidas de apoyo para aquellos que no quieren seguir estudiando o han abandonado la enseñanza prematuramente o medidas de reintegración para los que «rechazan» la educación. Uno de los ejemplos que mejores resultados ha dado contra el absentismo escolar es el «modelo Rath», en Düsseldorf. Este modelo, puesto en práctica inicialmente en el distrito de Rath, se ha convertido desde entonces en sinónimo de reintegración de los jóvenes que abandonan la enseñanza.

Se trata de una empresa cooperativa en la cual participan las autoridades municipales, centros de formación profesional, organizaciones de beneficencia y consejos de enseñanza locales, colegios de enseñanza primaria superior, colegios que ofrecen «asistencia educativa» y colegios para niños con dificultades de aprendizaje.

El objetivo es reunir actividades de asistencia específicamente escolar para los jóvenes, de asistencia educativa en los colegios y de apoyo general en el ámbito de la educación. El proyecto merece la pena porque ofrece asesoramiento y ayuda a los jóvenes que han abandonado la enseñanza y a niños que tienen dificultades diversas. Se considera especialmente útil la colaboración entre varios colegios y organizaciones de asistencia a la juventud.

B.P. n.º 56 Reintegración de los jóvenes que han abandonado la enseñanza y se encuentran en una situación de exclusión (Italia)

Se han puesto en marcha varias iniciativas en Italia para recuperar y ayudar a los jóvenes que han abandonado la enseñanza.

El ayuntamiento de Nápoles ha puesto en marcha el proyecto "Oportunidad" en un barrio especialmente deprimido. Este proyecto, que se ha aplicado con éxito en varias ciudades italianas, tiene por objeto recuperar y asistir a jóvenes de entre 13 y 15 años que han abandonado por completo la enseñanza regular obligatoria. La innovación del proyecto es que no devuelve a los alumnos al colegio sino que los profesores «salen a la calle» y se acercan a ellos para proponerles ayuda y actividades adaptadas. Al final, la mayoría de los jóvenes se reintegran en la enseñanza.

La autoridad central en el norte del país ha puesto en marcha una iniciativa denominada «Creatividad de los jóvenes» de la que se han beneficiado aproximadamente 900 excluidos (ex delincuentes, drogadictos, desempleados, personas con discapacidad, jóvenes que han abandonado la enseñanza, etc.). Para ellos, se han creado centros de interacción social en 27 ciudades con el apoyo de asociaciones públicas y privadas. Los centros son gestionados por los jóvenes, que ponen en práctica sus conocimientos y capacidad y han sido formados y asesorados para que creen cooperativas. La experiencia piloto ha tenido como resultado la creación de 12 cooperativas económicamente independientes que han empezado a establecer redes entre sí. Aproximadamente el 60% de los jóvenes que participaron en ellas han encontrado un empleo.

B.P. n.º 57 Iniciativa de Educación para Adultos (Suecia)

Desde 1997, se está llevando a cabo en Suecia una iniciativa de educación para adultos. Su objetivo general es reducir el desempleo, desarrollar la educación para adultos, reducir las diferencias educativas y aumentar las perspectivas de crecimiento económico. Se estima que el año 2000 unas 223.000 personas tuvieron oportunidad de mejorar sus conocimientos y su situación en el mercado de trabajo gracias a esta iniciativa.

Las evaluaciones indican que el 75% de los participantes en la iniciativa de educación para adultos habían encontrado un empleo o seguido estudiando. En 2000, Suecia presentó un estudio que revela que la educación municipal para adultos puede tener efectos positivos tanto en los ingresos como en el empleo.

Igualdad ante la ley y acceso a la justicia

B.P. n.º 58 Promover la Igualdad y la Lucha contra la Discriminación por Ley (Irlanda)

Irlanda se ha comprometido a promover las políticas de igualdad de trato a través de una serie de medidas que incluyen una ley sobre igualdad en el empleo de 1998 («The Employment Equality Act, 1998») y una ley sobre la igualdad de estatuto de 2000 («The Equal Status Act 2000»). El objetivo de estas leyes es combatir la discriminación por razones de sexo, situación matrimonial, situación familiar, orientación sexual, edad, discapacidad, religión, raza o pertenencia a la comunidad de personas itinerantes. Para controlar la aplicación de esta legislación se han creado dos oficinas: la Autoridad sobre igualdad y la Oficina del Director de investigaciones sobre igualdad.

La Autoridad sobre igualdad persigue actualmente tres objetivos: promover y defender los derechos consagrados en la legislación sobre igualdad, apoyar el desarrollo de los recursos necesarios para conseguir los objetivos en materia de igualdad en el lugar de trabajo y en el acceso a los bienes, las instalaciones, los servicios, la educación y la vivienda y contribuir a centrar la atención en consideraciones en ma-

tería de igualdad en los sectores público y privado y en la sociedad en general.

La Oficina del Director de investigaciones sobre igualdad forma parte fundamental de la infraestructura destinada a promover la igualdad y a eliminar la discriminación. Contribuye a la igualdad a través de investigaciones o de mediaciones en las quejas de discriminación que violan la ley sobre igualdad en el empleo de 1998 y la ley sobre la igualdad de estatuto de 2000.

Prevenir los riesgos de exclusión

Promoción de la integración electrónica

B.P. n.º 59 Las TIC, los Ancianos y la Integración Social: Internet en los Asilos (Holanda)

En los Países Bajos, se han creado cibercafés en 48 centros de acogida y cuidado para ancianos, para que éstos puedan familiarizarse con los ordenadores e internet. Además, los 1.355 centros recibieron una guía que les indica cómo crear un cibercafé a partir de recursos relativamente limitados. Estos cibercafés son también centros de aprendizaje en el manejo de ordenadores y tienen acceso a ellos los residentes locales, por lo que se convierten en lugares de encuentro y abren nuevas vías de comunicación para las personas de edad avanzada.

B.P. n.º 60 TIC para las Personas con Discapacidad (Suecia)

Durante el periodo 1998-2001 el Instituto sueco para los discapacitados ha desarrollado un programa de desarrollo y de pruebas prácticas de los sistemas de TIC para las personas con discapacidad, con el fin de utilizar estas tecnologías para aumentar su participación e igualdad. Se han concedido subvenciones a más de 60 proyectos y estudios preliminares de organizaciones de ayuda a las personas con discapacidad y de departamentos de los consejos regionales y las autoridades locales en los cuales participan asociaciones de personas con discapacidad y usuarios. Para cada proyecto se elabora un plan de evaluación y difusión de información. En 2000, por pri-

mera vez, un consultor externo realizó una evaluación. El programa consta de cuatro componentes integrados: un plan de aplicación, una campaña de información, un plan para mejorar los conocimientos en TIC de los usuarios y un estudio de las consecuencias sociales y económicas de las medidas en el ámbito de las TIC. El objetivo del programa es adquirir en el plazo de esos tres años experiencia documentada sobre la utilización de las TIC en nuevos ámbitos y en beneficio de los grupos desfavorecidos, crear nuevos productos y servicios basados en las TIC diseñados o adaptados para las personas con discapacidad y desarrollar métodos de prueba, formación y utilización en el ámbito de las ayudas y los servicios basados en las TIC.

Prevenir problemas de sobreendeudamiento

B.P. n.º 61 Políticas para combatir el sobreendeudamiento (Alemania)

En el ámbito de las medidas preventivas, existen agencias de asesoramiento independientes en materia de endeudamiento al servicio de las personas endeudadas. Estas agencias son financiadas por los Estados federados, las autoridades municipales o un proveedor de servicios y ofrecen un servicio gratuito a las personas endeudadas.

Por otra parte, se está trabajando a nivel regional para que los bancos, las entidades financieras y el sector de los seguros participen en la financiación del asesoramiento en materia de endeudamiento. Para ello, las organizaciones que facilitan ese tipo de asesoramiento crean «mesas de negociación regionales».

En el ámbito de las medidas correctoras, desde el 1 de enero de 1999, las personas que se encuentran en una situación financiera desesperada tienen la oportunidad de volver a empezar desde cero, previa tramitación de un procedimiento de resolución de su insolvencia y pago de las deudas residuales. Tienen, pues, la oportunidad de saldar cualquier deuda excepcional en un periodo de seis años. En caso de sobreendeudamiento, se establecen límites en las cantidades que pueden ser embargadas para que las familias puedan seguir cubriendo sus necesidades.

Problemas de las personas sin hogar***B.P. n.º 62 Respuesta al Problema de las Personas sin Hogar (Finlandia)***

El objetivo del programa finlandés a corto plazo es frenar el aumento del número de personas sin hogar y a medio plazo, invertir la tendencia. A tal efecto, prevé poner a su disposición nuevas viviendas. Se propone proceder a una selección de arrendatarios de manera que todo tipo de propietario dé prioridad a las personas sin hogar u otras personas con una necesidad especialmente urgente.

El programa determina también las necesidades adicionales de servicios de alojamiento y desarrolla servicios de apoyo para las personas sin hogar y otros grupos especiales. Para mejorar la eficacia de los servicios, se propone la creación, en centros de crecimiento, de órganos cooperativos compuestos de representantes de las municipalidades, los prestadores de servicios, el sector terciario y los propietarios de urbanizaciones de viviendas de alquiler.

Preservar la solidaridad familiar***B.P. n.º 63 Aplicación de Proyectos Piloto de Servicios Familiares (Irlanda)***

La participación de las comunidades locales es clave para que las familias reciban apoyo cuando lo necesitan. El objetivo de estos proyectos piloto es mejorar el acceso de las familias a los servicios de información en su lugar de residencia desarrollando el concepto del punto de acceso único. Se insiste, pues, en la coordinación entre agencias y la colaboración entre organizaciones gubernamentales y las agencias voluntarias. Existe un programa de apoyo a un pequeño grupo de familias con necesidades complejas, como las madres solas muy jóvenes, otras personas solas con hijos, los cónyuges dependientes en hogares que reciben ayuda social. Los proyectos se basan en un trabajo individualizado con la persona afectada para potenciar su capacidad de mejorar la situación personal y familiar y aprovechar las oportunidades de formación y empleo. Estos proyectos, que se están llevando a cabo en tres oficinas locales de Waterford, Cork y Finglas, en Dublín, son objeto

de una evaluación permanente, y un informe reciente recomienda, entre otras cosas, su integración en la política general. El Gobierno ha aportado 15,24 millones de euros a un plan nacional para el desarrollo de los aspectos positivos de los proyectos piloto entre 2000 y 2006.

Ayudar a los más vulnerables**Grupos con problemas particulares de integración*****B.P. n.º 64 Asociación Rauxa (España)***

En Barcelona, la Asociación Rauxa se crea en 1989 con el objetivo primordial de paliar la situación de los indigentes o transeúntes crónicos sin hogar, prioritariamente alcohólicos, de la ciudad de Barcelona. La primera fase (fase de motivación), una vez detectada la población sin hogar y establecida una relación interpersonal, consiste en una oferta de recurso inédito de transición a nivel de calle (Furgoneta Rauxa con 6 literas). La segunda fase consiste en un recurso socio-sanitario donde se realiza tratamiento de la dependencia del alcohol (Albergue Rauxa con 18 camas), desarrollo de habilidades de vida cotidiana, inicio de actividades pre-laborales y formación adaptada en cada caso. La tercera fase es la de reinserción social (pisos de alquiler para 3-4 ocupantes, temporal o permanente), con una orientación sobre los recursos económicos e integración en el barrio. Finalmente la cuarta fase (reinserción laboral) se lleva a cabo en dos cooperativas que ha puesto en marcha la propia asociación (Cooperativa Laboral Rauxa, que gestiona un comedor social y dos cantinas abiertas al público, y la Cooperativa Xalar, de pintura, albañilería, limpieza y reparaciones) y una cafetería-restaurant (La Terrasseta) dirigida a la población indigente (125 cenas diarias) y al público en general.

B.P. n.º 65 Fundación Traperos de Emaús (España)

La Fundación Traperos de Emaús (Navarra) dirige su actuación hacia las personas en situación de desempleo por problemáticas de exclusión social de

todo tipo: enfermedades físicas y psíquicas, abuso en el consumo de drogas, minorías étnicas, rupturas familiares, escasez de recursos, transeúntes... Se lleva a cabo un apoyo personalizado en función de las necesidades y situaciones personales. Se realiza un trabajo de recogida, clasificación y venta de residuos sólidos urbanos, voluminosos, papel-cartón, envases y vidrio. Se propone facilitar a las personas el acceso a recursos de vivienda, formación y salud, así como fomentar la toma de conciencia y transformación sobre problemáticas medioambientales, sociales, políticas y sus causas. Participan en el proyecto, además de 7 mancomunidades de ayuntamientos de Navarra, la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y Exclusión Social (EAPN), la Asociación Española de Recuperadores de Economía Social y Solidaria (AERES) y la Red de Economía Alternativa y Social (REAS).

Personas con discapacidad

B.P. n.º 66 Centro de salud mental 'Le Méridien' (Bélgica)

Se trata de una asociación sin ánimo de lucro que se creó en 1989 y que, desde entonces, se ha convertido en un reconocido servicio de salud mental de apoyo psiquiátrico en la zona multicultural de Saint-Josse, en Bruselas. El modelo está diseñado para reforzar el apoyo médico y psicosocial que se ofrece a los pacientes y adopta un enfoque multidisciplinar basado en la idea de una red creada mediante la asociación y la estrecha colaboración con las organizaciones y los servicios locales médicos, sociales, educativos y comunitarios.

B.P. n.º 67 IMPACT (Reino Unido)

Se basa en el modelo Assertive Outreach y tiene una serie de características exclusivas y un enfoque radical del trabajo multidisciplinar en equipo y la prestación de asistencia a quienes no han podido recurrir a los servicios existentes. El equipo está formado por profesionales de ámbitos como la asistencia sanitaria, el trabajo social o la psiquiatría, que tienen sus propias especialidades, ofrecen una compleja variedad de intervenciones y están contratados por Mind (una asociación nacional para la salud mental). Esta iniciativa permite un enfoque más integra-

do con una diversidad de servicios prestados por un único equipo.

B.P. n.º 68 Servicio de salud mental de las zonas deprimidas de Bristol (Reino Unido)

La instauración de este servicio traduce un enfoque más integrado de la colaboración entre equipos de trabajo sociales y sanitarios en equipos genéricos de nueva formación. Este ha sido un cambio impulsado por la dirección con escasa consulta al personal.

En un nivel básico, la coordinación se busca garantizando que el personal de los servicios sociales y sanitarios trabajen dentro de unos límites físicos comunes, ubicados dentro del mismo edificio. Más allá, se ha ofrecido a los clientes un servicio integrado a través de mecanismos de planificación de los servicios, aunque siguen existiendo diferencias entre la planificación de la asistencia social y la del servicio psiquiátrico. Gracias a la gestión local, al trabajo interdisciplinar y a la integración de sistemas y procedimientos, se ha conseguido un cierto grado de coordinación e integración.

B.P. n.º 69 Servicio Integrado de Apoyo y Atención Psiquiátrica en la comunidad (SIAJeF) (Bélgica)

Este proyecto, enormemente innovador, ofrece un servicio coordinado e integrado a las personas que tienen problemas de salud mental. Se creó como alternativa al estrecho marco psiquiátrico y a su correspondiente enfoque institucional, estableciendo enfoques interdisciplinares. Para el proyecto, resulta clave la importancia concedida a la calidad y la participación de usuarios y trabajadores a través de una visión multidimensional y amplia de las necesidades de los clientes. Situando al individuo en su contexto social, dentro de un marco de capacitación, la organización pone en marcha toda una serie de funciones profesionales educativas, psicológicas, psiquiátricas y de trabajo social. En consecuencia, muchas de las prácticas profesionales están relacionadas con estas tareas de coordinación, lo cual plantea algunas cuestiones importantes sobre el trabajo adicional que la coordinación y la integración de los métodos de trabajo implican. Esto repercute también en la financia-

ción, pues el enfoque exige que la organización reciba fondos de los más diversos organismos, tanto nacionales como europeos.

Es importante el hecho de que la organización ha procurado brindar oportunidades de integración en el mundo laboral en la localidad. Sin embargo, debido a los problemas para encontrar oportunidades de empleo estructuradas, estables y accesibles para los usuarios, el servicio se ha diversificado, ofreciendo múltiples puntos de acceso al mercado de trabajo local y poniendo en marcha talleres sociolaborales e intercambios socioculturales.

B.P. n.º 70 Asociación Bungis (Austria)

Este caso ofrece un buen ejemplo de coordinación interna y externa en un contexto de expansión de los servicios para integrar a las personas con problemas de aprendizaje en la sociedad y en el mundo laboral. Su objetivo —que los servicios vengan determinados por las necesidades de los clientes— ha sido una característica esencial de la asociación, que fue creada por padres y terapeutas que trabajaban con niños discapacitados y abrió el camino a la integración de estos niños en los colegios; desde entonces, ha sido precursora de estrategias para la integración de adultos discapacitados. Se han desarrollado tres proyectos interrelacionados que incorporan sistemas efectivos de coordinación interna y que ofrecen, en primer lugar, un proyecto de formación y empleo gestionado como una empresa, que presta una gran variedad de servicios y prepara a los usuarios con los conocimientos que exige la integración en el mundo laboral; en segundo lugar, servicios de apoyo a la integración y, en tercer lugar, ayuda para la integración fuera de la escuela.

B.P. n.º 71 Institución residencial de Ribelund (Dinamarca) para personas con graves problemas de aprendizaje y de salud mental

Este caso es un buen ejemplo de la mejora de la calidad en una gran institución residencial que ofrece asistencia y programas de tratamiento a adultos con graves problemas de aprendizaje y de salud mental. La mayoría de los usuarios padecen serios problemas psiquiátricos. Desde mediados de los años

ochenta, está en marcha una importante iniciativa de calidad con unas normas de calidad que afectan a todos los aspectos del funcionamiento de la institución y a sus procesos de trabajo. A la hora de elaborar una normativa de calidad adecuada, Ribelund optó por no utilizar un marco de Gestión de Calidad Total, debido a que este modelo no resultaba apropiado para el trabajo práctico y educativo que se llevaba a cabo con unos clientes seriamente desfavorecidos. El marco elegido adoptó definiciones de la calidad pertinentes y planes de acción que la definían, con el fin de relacionar los objetivos de los servicios públicos con los servicios ofrecidos a los usuarios a cuatro niveles: institucional, funcional, departamental y de los residentes. La dirección y el personal participaron en la redacción de las definiciones de calidad y de los planes de acción y existen, además, planes que implican a los residentes en el proceso futuro. Se concede particular importancia a la autoevaluación y al seguimiento de la dirección y del personal y se han puesto en marcha procesos de evaluación. Esta iniciativa ofrece un marco de enormes posibilidades para el desarrollo de criterios de calidad y planes de acción en las instituciones sociales cuyos usuarios tienen discapacidades severas.

B.P. n.º 72 Servicio de teleasistencia domiciliar de Cruz Roja, Barcelona (España)

La introducción de un sistema interno de calidad estaba estrechamente relacionada con la necesidad de mejorar la calidad y seguir desarrollando el servicio a la luz de los posibles desafíos por parte del sector comercial, al abrirse en España los servicios a la competencia. Algunos de los indicadores de calidad condujeron a un servicio más eficiente y, por ende, menos costoso. A esto contribuyó, en particular, el nombramiento de un responsable de calidad, encargado de supervisar y comprobar la calidad del servicio a todos los niveles, con normas de rendimiento y productividad para el personal. Se considera que, junto con la introducción del desarrollo y la formación del personal, el sistema de calidad ha contribuido a mejorar la calidad del servicio, especialmente durante una fase de rápido desarrollo, reestructuración y crecimiento. Los indicadores de calidad incluyen la supervisión y la comprobación de las acciones, los

sondeos de satisfacción de los usuarios, la eficiencia del funcionamiento, la velocidad, la accesibilidad y la cobertura, así como la participación de los usuarios. Las normas de calidad van más allá de los meros informes exigidos por las autoridades públicas que subvencionan el programa. El establecimiento de un sistema interno de calidad ha contribuido a la flexibilidad y al continuo desarrollo de la organización.

B.P. n.º 73 La Asociación Holandesa de Asistencia para las Personas con Discapacidades y el Instituto de Asistencia y Bienestar de los Países Bajos (Holanda)

A mediados de la década de 1990, la Asociación Holandesa para las Personas con Discapacidades y el Instituto de Asistencia y Bienestar de los Países Bajos emprendieron juntos una iniciativa de calidad centrada en los usuarios. Se trata de un instrumento que permite al personal que trabaja con personas con discapacidades intelectuales comprobar la calidad de la asistencia y los servicios prestados, al tiempo que garantiza que los criterios de calidad resulten prácticos de usar y sean significativos para el personal. El proyecto trabajó en estrecha colaboración con los empleados, en grupos de trabajo, así como con la dirección, los clientes y sus padres o demás familiares. En concreto, el objetivo consistía en averiguar el papel que los profesionales debían adoptar y la forma en que debían llevar a la práctica algunas normas que se habían establecido. Después de los debates iniciales en grupo, se elaboró un cuestionario con las características que debían tener una buena asistencia y una buena prestación de servicios. A continuación, estas características se ordenaron en función de su importancia para la calidad de la asistencia en las distintas organizaciones. Se formó así una base de normas de calidad preliminares que se comprobaron en la práctica y se elaboraron hasta convertirse en normas de calidad definitivas, vinculándolas después al desarrollo y la aplicación de políticas y estrategias en las organizaciones de asistencia y prestación de servicios. Este modelo demuestra que es posible aplicar la calidad en la práctica gracias al intercambio de ideas entre varios equipos y a la discusión de puntos de partida, sistemas de opiniones y actitudes. En la práctica, el instrumento ha demos-

trado su utilidad para determinar los aspectos de la prestación de asistencia y servicios que hace falta mejorar y, como tal, sirve para elaborar unas normas de calidad tan significativas para el personal como para los clientes.

B.P. n.º 74 Estrategia Nacional para la Renovación de Barrios (Reino Unido)

El Gobierno británico ha puesto en marcha una estrategia global bien estudiada para reducir las diferencias entre zonas con carencias y el resto del Estado, de forma que en un plazo de 10-20 años nadie pueda sentirse gravemente desfavorecido por vivir en un lugar concreto. La estrategia abordará los problemas fundamentales de las zonas con carencias, ancladas en un círculo de decadencia, caracterizado por altos niveles de desempleo y delincuencia, y mejorará la salud, la enseñanza, la vivienda y el entorno físico. La estrategia consiste en un planteamiento global para hacer frente a las carencias relacionadas con el entorno y movilizar a los agentes a nivel local, regional y nacional. En este planteamiento destaca la creación de asociaciones estratégicas locales con los sectores público, privado y voluntario, así como las comunidades locales, y entre cuyos cometidos se encuentra la gestión de barrios. El programa concentrará presupuestos generales en las zonas con más carencias y se establecerán objetivos mínimos. La unidad de renovación de barrios, que dirige la estrategia, se asegurará de que el Gobierno cumpla los 105 compromisos asumidos. Esta unidad evaluará los resultados, y se encargará una evaluación independiente de la estrategia. A todo ello contribuirá el servicio de estadísticas sobre barrios.

Dimensión territorial de exclusión social

B.P. n.º 75 Planes Regionales de Acción para Combatir la Exclusión Social (España, 1998-2005)

En 1998, la Comunidad Autónoma de Navarra adoptó un plan de lucha contra la exclusión social. Este plan se basa en un análisis detallado de la situación de la región en materia de exclusión social y coordina los esfuerzos de los diferentes agentes regionales: el Gobierno de Navarra, el departamento

social de la Universidad de Navarra, los prestadores de servicios sociales, la red Navarra contra la pobreza y la exclusión social y la delegación regional del Gobierno central. Su objetivo es resolver los problemas relacionados con los elementos siguientes: el sistema de recursos mínimos, la formación y el empleo, el acceso a la vivienda, la educación y la salud y la mejora de la prestación de servicios sociales.

Movilización de todos los agentes

Participación de los diferentes agentes

B.P. n.º 76 Responsabilidad Social de las Empresas (Dinamarca)

Para potenciar el compromiso social del sector empresarial, se ha creado una red nacional de 15 directivos de empresas que representan a más de 85.000 trabajadores y trabajadoras, así como cinco redes regionales de directivos, con el apoyo del Ministerio danés de Asuntos Sociales. Además el Gobierno ha creado un centro en Copenhague para acelerar el intercambio internacional de experiencia relativa a la responsabilidad social del sector empresarial. Por otra parte, en el año 2000 el Gobierno introdujo un índice social para que las propias empresas puedan evaluar su situación respecto a la de otras. El índice social se calcula a partir de un cuadro en el que se puntúa a la empresa sobre una serie de parámetros, como la política sanitaria, la política fa-

miliar y las políticas de contratación de trabajadores de minorías étnicas. El índice puede ser utilizado por aquellas empresas que deseen difundir cifras relativas a su responsabilidad social.

Promover la igualdad entre hombres y mujeres

B.P. n.º 77 "Oltre La Strada", Emilia Romagna (Italia)

La lucha contra el tráfico de mujeres y niños exige un planteamiento global y pluridisciplinar en el que participen todos los agentes pertinentes, tanto en los países de origen como de destino. Italia ha adaptado recientemente su legislación en materia de inmigración para conceder permisos de residencia temporales a las víctimas del tráfico, dando así el primer paso en su rehabilitación. El proyecto regional «Oltre la strada», en Emilia Romagna, reúne en redes locales a las autoridades locales, ONG y trabajadores sociales, e impulsa la cooperación con los países de origen de las víctimas. Entre las iniciativas cabe mencionar una línea de llamada, asesoramiento jurídico y protección, centros de acogida, programas de rehabilitación, formación profesional y empleo en empresas dirigidas por mujeres. El proyecto contribuye también a prevenir el tráfico difundiendo información sobre este problema y formando a trabajadores y trabajadoras sociales y otros agentes pertinentes tanto en Italia como en los países de origen.

Capítulo III. Anexo 2. Aspectos sociales de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE

La Carta está dividida en siete capítulos. A continuación, se hace referencia exclusivamente a los aspectos sociales recogidos en dicha Carta.

El **primer capítulo** se refiere a la dignidad de los ciudadanos y ciudadanas (derecho a la vida, integridad física y psíquica, prohibición de la pobreza, de la esclavitud y del trabajo forzado).

El **segundo** tiene como objetivo la libertad (respeto a la vida privada y familiar, libertad de pensamiento, de expresión, información, reunión, asociación, creación artística y científica, de empresa). También incide en los derechos a la educación, a la propiedad y al asilo.

La igualdad de los ciudadanos y ciudadanas europeos es el objeto de tratamiento del **tercer capítulo** y subraya la prohibición de cualquier discriminación por razón de sexo, raza, color, origen étnico o social, lengua, convicciones, discapacidades... Promueve el respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística. Se hace hincapié, asimismo, en la igualdad entre hombres y mujeres y en la posibilidad de adoptar medidas igualitarias hacia los menores, las personas mayores y los discapacitados.

El **cuarto** capítulo tiene como objetivo la solidaridad. La primera parte se refiere al ámbito laboral en sus diferentes niveles. Derechos de los trabajadores a la información y consulta, negociación y acción colectiva, incluida la huelga; acceso a los servicios gratuitos de colocación; protección en caso de despido injustificado; derecho a unas condiciones de trabajo justas (respeto a la salud, al descanso diario, semanal y anual retribuido) y a la vida familiar y profesional, que prohíbe cualquier despido por maternidad e incluye los permisos pagados durante los períodos de gestación y maternidad. Se prohíbe, además, el trabajo infantil y precisa que la edad mínima para iniciar el trabajo no puede ser inferior a la de la finalización de la enseñanza obligatoria.

Finalmente, se protege explícitamente el trabajo de los jóvenes, con unas "condiciones de trabajo

adaptadas a su edad y estar protegidos contra la explotación económica o contra cualquier trabajo que pueda ser perjudicial para su seguridad, su salud, su desarrollo físico, psíquico, moral o social, o que pueda poner en peligro su educación".

La segunda parte de este cuarto capítulo pone de manifiesto el derecho a las prestaciones de la Seguridad Social y a la Ayuda Social. Se trata de mecanismos de defensa ante situaciones de maternidad, enfermedad, accidentes laborales, situaciones de dependencia, vejez y pérdida del trabajo. Son mecanismos que se aplican a todos los residentes de la UE o que se desplacen de un país a otro de la misma.

Incluye, además, el derecho que tienen los ciudadanos y ciudadanas que no dispongan de suficientes recursos a que se les garanticen unos servicios, prestaciones sociales y ayudas a la vivienda con el fin de combatir las situaciones de exclusión social y de pobreza. Se establece, asimismo, el derecho a la protección de la salud, el acceso a los servicios de interés económico general, la protección del medio ambiente y la protección de los consumidores.

El **quinto capítulo** recoge los derechos propios de la ciudadanía, concretamente los de naturaleza política (ser elector y elegible, disfrutar de una buena administración, acceso a los documentos, recurso al defensor del Pueblo, elevar peticiones ante el Parlamento, libertad de circulación y residencia y protección diplomática).

El **sexto capítulo** se refiere a los aspectos judiciales (derecho a la tutela judicial y a un juez imparcial, asistencia jurídica gratuita en caso de necesidad, presunción de inocencia).

El **séptimo capítulo**, destinado a disposiciones generales, trata del ámbito de aplicación de la Carta, el alcance del ejercicio de los derechos y libertades, los niveles de protección de los mismos, y la prohibición del abuso de derecho.

Capítulo III. Anexo 3. Muestra reducida de Buenas Prácticas. Criterios de selección y evaluación

Fomento de la participación en el empleo y acceso a todos los recursos

Atención a los grupos más vulnerables

B.P. n.º 3 Centro de preparación laboral de Peristéri (Grecia)

Criterios de Selección

País: Grecia

Objetivo: Fomento de la participación en el empleo. Atención a los grupos más vulnerables

Colectivo: Jóvenes (Desempleo)

Evaluación

Subsidiariedad. Se realiza en un nivel local: un barrio de Atenas, promovido por el municipio.

Integralidad. Se ofrece a la juventud parada con una escasa formación, una serie de instrumentos que les sirvan para afrontar los diferentes aspectos de su vida en la que constatan una serie de carencias:

- asesoramiento
- orientación
- formación profesional que les conduzca al campo laboral
- apoyo laboral, información y orientación que les ayude incluso a la creación de sus propias empresas.

Partenariado. Se apunta a los vínculos existentes que posee la autoridad local de Atenas con organismos externos que, se supone, colaboran en todo el proceso. Los fondos económicos básicos proceden del FSE.

Participación. Se insiste en la promoción de la propia juventud en actividades creativas y de ocio.

Mayor **responsabilidad y desarrollo personal.** La finalidad de esta experiencia es que estos

jóvenes asuman su responsabilidad ante la vida y se construyan un futuro a su medida.

La **Innovación** se subraya en la respuesta de integralidad que se pretende ofrecer a esta juventud, así como la autonomía que se consigue.

No se habla explícitamente del resto de criterios, por lo que no es posible calibrar todos los resultados obtenidos.

B.P. n.º 4 Proyecto Emforma (España)

Criterios de Selección

País: España

Objetivo: Fomento de la participación en el empleo. Atención a los grupos más vulnerables

Colectivo: Inmigración y minorías étnicas (Desempleo)

Evaluación

Subsidiariedad. Se lleva a cabo en un nivel geográfico concreto: Madrid y en una comunidad específica: Gitanos. Minoría étnica.

Integralidad. Se ofrece un itinerario global continuado que se inicia en la formación laboral exigida para avanzar hacia la Inserción Laboral que desemboca en la posibilidad de ejercer una nueva profesión, la de Mediadores Sociales, dirigida tanto a la población gitana como a la paya.

Partenariado. La cofinanciación se obtiene a partir de las aportaciones de la Comunidad de Madrid y en el proyecto se encuentran implicadas otras siete entidades que se auto responsabilizan con la Asociación Secretariado General Gitano (ASGG), promotora principal del proyecto.

Participación de los propios implicados. El principal protagonista es la juventud gitana que se plantea una formación específica y una salida laboral.

Desarrollo personal. El objetivo apuntado y conseguido se concreta en un puesto de trabajo claramente creativo que les permite asumir, a partir del mismo, el resto de retos a afrontar: vivienda, formación continuada, ocio, relación social ...

Resultados. Se subraya que el 60% de los que inician el itinerario formativo consiguen un puesto de trabajo donde pueden ejercer la profesión conseguida.

Innovación. Se concreta, a parte de los elementos ya subrayados, en la consecución de una salida profesional creativa que, a su vez, produce efectos innovadores entre los colectivos a los que se dirigen las actividades de mediación (colectivos gitanos y otros con determinadas carencias).

(*) Información complementaria en "La SENDA" Año II n.º 5 - ASGG. Madrid.

B.P. n.º 6 Taller de Dynamo Kakkonen (Finlandia)

Criterios de Selección

País: Finlandia

Objetivo: Fomento de la participación en el empleo. Atención a los grupos más vulnerables

Colectivo: Jóvenes (Desempleo)

Evaluación

Subsidiariedad. El ámbito territorial es un municipio y, dentro del mismo, las zonas donde mayores necesidades se detectan (abandono prematuro educación, toxicomanía, criminalidad).

Planteamiento holístico. Se ponen en marcha equipos interdisciplinares para abarcar todos los aspectos de la vida de la juventud que pueden mejorar y que están relacionados. Así, los servicios se dirigen a la educación, orientación, actividades de taller, rehabilitación profesional mediante la capacitación laboral, formación práctica, experiencia laboral y empleo asistido. Todos ellos pretenden ayudar a los jóvenes a reorientar sus propias vidas en todas las direcciones.

Partenariado. El municipio pone en marcha la acción, pero desde un inicio plantea la colaboración

de los padres, de las escuelas, de asociaciones de barrio, de la misma policía... como esencial para facilitar la consecución de los objetivos prefijados. Cada agente colaborador aporta elementos específicos que, entre ellos, deben complementarse.

La **participación** de los jóvenes es esencial en todo el proceso. Ellos intervienen en la implementación de los servicios que se ponen en marcha (transporte y mudanzas, tienda, restauración, grabado, enmarcado, nutrición...).

Mayor **responsabilidad y desarrollo personal.** Estos jóvenes van consiguiendo su propia autonomía a través de actividades laborales que van ejerciendo (lavandería, lana, textil).

La **innovación** radica especialmente en atacar las causas de las situaciones de exclusión de la juventud y ofrecerles una orientación que les permita salir, a ser posible, de forma definitiva de dichas situaciones.

Indicadores de **calidad.** Dentro de los resultados, fruto de la experiencia implementada, se han fijado unos indicadores para medir no únicamente los cuantitativos sino también la calidad de las nuevas situaciones adquiridas por los jóvenes.

B.P. n.º 7 Proyecto KrAmi (Suecia)

Criterios de Selección

País: Suecia

Objetivo: Fomento de la participación en el empleo. Atención a los grupos más vulnerables

Colectivo: Jóvenes (Desempleo)

Evaluación

Subsidiariedad. Tiene un enraizamiento local, aunque como se apunta, ya se ha extendido por todo el país. Su objetivo es la juventud en paro y excluidos, tomada en su propio ambiente de vida.

Integralidad y planteamiento holístico. Se basa el proyecto en la colaboración entre los servicios sociales y sanitarios con el fin de integrar en la vida económica y social a los jóvenes con dificultades; de esta manera se intenta prevenir la reinciden-

cia (toxicomanías, delincuencia, comportamientos asociales), mediante la oferta de un acceso a la formación y a un empleo sostenible y conseguir un lugar donde vivir.

Partenariado. Se resalta el modelo de cooperación e integración de servicios entre los gobiernos municipal y central, y, en concreto los departamentos de servicios sociales, servicios de libertad vigilada y los servicios de empleo. A estas colaboraciones entre entidades públicas en sus diferentes niveles hay que añadir la aportación de los profesionales de diversos campos que llevan a cabo una notable colaboración con las autoridades “más allá del mero trabajo” como tales.

La **Participación** de los propios jóvenes en todo el proyecto es evidente especialmente en todas las actividades de formación y educación para el empleo, la consecución de habilidades sociales y sobre todo en su integración final en el mercado laboral.

El **desarrollo personal** se evidencia en toda la fase de avance e integración social y laboral de la juventud, y ella misma se responsabiliza de evitar las reincidencias que le devolverían a situaciones de exclusión.

Se resalta la evaluación regular del trabajo realizado para comprobar la adaptación del proyecto a las necesidades de la población diana.

La **transferibilidad** es un hecho comprobado puesto que se ha extendido esta experiencia por toda Suecia, dando sus respuestas adaptadas a cada localidad o región.

La **innovación** es subrayada por el propio proyecto por lo que significa, esencialmente, un trabajo tan notable de partenariado horizontal y vertical entre los organismos públicos y privados y profesionales. Es definido como “modelo de cooperación e integración de servicios”.

B.P. n.º 8 Vitamine W, Amberes (Bélgica)

Criterios de Selección

País: Bélgica

Objetivo: Fomento de la participación en el empleo. Atención a los grupos más vulnerables

Colectivo: Personas desempleadas (Marginación)

Evaluación

Subsidiariedad. El proyecto lo inicia esta organización en un nivel local –Amberes- y su objetivo es crear centros de empleo locales.

Planteamiento holístico. Se trata de coordinar los múltiples servicios existentes dirigidos a los parados y a las personas excluidas. La necesidad de coordinación de las políticas federales y regionales es el punto de partida del proyecto.

Como organismo **coordinador** se sitúa la propia asociación promotora y se establece como **punto de referencia único** para facilitar la eficacia de los servicios ofrecidos.

El **partenariado** es el eje transversal del proyecto. Se trata de aunar esfuerzos e implicar a todos los agentes cuya acción va en la misma dirección responsabilizándolos de los objetivos del proyecto.

La **participación** de los propios afectados está en la base de los avances de las personas en paro o excluidas. Se inician, además, nuevos proyectos en el marco de la economía social.

Los **resultados** se evidencian como fruto de la eficacia del proyecto. Se habla, incluso, de resultados cuantitativos.

La **innovación** es resaltada continuamente puesto que se trata de darle la vuelta a un estilo y a una metodología de trabajo deslavazada y duplicada hacia otra forma de experimentación más conjuntada y que busca las respuestas integrales de la población excluida.

La **transferibilidad** queda plasmada en la expansión lograda con referencia a los servicios, la puesta en marcha de múltiples proyectos piloto y su coordinación a nivel subregional.

B.P. n.º 9 Sistema Integrado de Bienestar Juvenil de Salzgitter RAN-JOB-BET (Alemania)

Criterios de Selección

País: Alemania

Objetivo: Fomento de la participación en el empleo. Atención a los grupos más vulnerables

Colectivo: Jóvenes (Desempleo)

Evaluación

Nivel local (**subsidiariedad**). La experiencia, que tiene su origen en la iniciativa pública, se desarrolla en una zona (Baja Sajonia) y va dirigida a un grupo poblacional determinado: jóvenes en peligro de exclusión.

Integralidad. Se plantea una respuesta holística mediante la coordinación de diversos organismos y centros ya existentes. Por una parte, la agencia regional de empleo para los jóvenes; por otra, los talleres para jóvenes con escasa cualificación; y, por último, los centros de apoyo y asesoramiento integral para jóvenes sin hogar.

Punto único de acceso. Todos los servicios orientados a dar respuesta a las carencias múltiples de estos jóvenes mediante programas individualizados se concentran en el citado Sistema Integrado. En él se intenta orientar a los jóvenes en todos los aspectos especialmente difíciles para ellos: formación laboral, consecución de un puesto de trabajo, desarrollo de habilidades sociales, la vivienda y problemas relacionados con el sobreendeudamiento.

El **partenariado** es un instrumento de corresponsabilidad que multiplica las posibilidades de eficacia y enriquece las respuestas dispersas que, hasta el momento de poner en marcha esta B.P., no conseguían unos efectos suficientemente eficaces.

Los **derechos** de estos jóvenes encuentran respuesta en el objetivo de su integración social y laboral.

La **participación** es un elemento básico para avanzar en todos los sentidos apuntados de salida de sus situaciones de marginación.

La **autonomía** y la **responsabilidad** la consiguen haciendo frente a anteriores carencias en distintos ámbitos como el bienestar, la formación, y las habilidades sociales y las laborales, el puesto de trabajo e, incluso, actividades en grupo dirigidas a organizar su propio ocio. Se les fomenta, en definitiva, la

confianza en sí mismos y una autovaloración que les predispone en una nueva dirección.

La **innovación** se manifiesta en la integralidad de las respuestas, en el partenariado y colaboración de las diferentes iniciativas existentes y en la creación de un único sistema integrado de respuesta.

B.P. n.º 11 Dispositivo de Inserción Económica (DIE) (España)

Criterios de Selección

País: España

Objetivo: Fomento de la participación en el empleo. Atención a los grupos más vulnerables

Colectivo: Personas desempleadas (Marginación)

Evaluación

Subsidiariedad. A iniciativa del Ayuntamiento se desarrolla esta experiencia en la ciudad de Girona, concentrando su actividad en los barrios más marginados.

Integralidad. Se orienta hacia una respuesta integral que incluye la formación específica para unos puestos determinados de trabajo y la consecución de contratos que incorporen a tales trabajadores en paro en el mercado laboral. Se pretende la inserción laboral y social de estos grupos de población marginada.

Un **dispositivo único** facilita y concentra las actividades que se llevan a cabo, hasta ahora dispersas entre diferentes organismos (agencias de empleo, centros de formación...). Se evita, así, la rotación de los propios implicados de una formación a otra y la duplicidad de la misma por parte de varias entidades.

Partenariado. La coordinación de todos los servicios de la zona (entidades públicas, asociaciones privadas, centros de formación y las propias empresas) ha sido el elemento clave que ha dado sentido innovador a esta iniciativa. Todas ellas juegan un papel prácticamente insustituible y complementario al del resto de entidades.

La **dignidad humana y la participación** de estas personas se hace patente en los itinerarios personalizados que se plantean, orientados a la superación de las múltiples carencias que padecen.

La **mayor responsabilidad y desarrollo personal** se manifiestan en la consecución de una preparación formativa y de un puesto de trabajo adaptado a la misma. El contrato laboral en empresas normalizadas les abre el camino para superar otras dificultades y necesidades relativas a su plena integración social o a problemas de vivienda o de reestructuración familiar.

La **innovación** se inicia en el diálogo y negociación con las empresas de la zona. Estas expresan las necesidades de puestos de trabajo específicos que precisan y, a partir de las mismas, se organiza la formación adaptada con una finalidad ya previamente definida. Se establece con las empresas una "Cláusula Social" consistente en que las empresas se comprometen a la obligación de contratar un porcentaje concreto de trabajadores provenientes de la exclusión social.

B.P. n.º 20 Programa de Facilitación para Minorías Étnicas (Dinamarca)

Criterios de Selección

País: Dinamarca

Objetivo: Fomento de la participación en el empleo. Atención a los grupos más vulnerables

Colectivo: Inmigración y minorías étnicas (Desempleo)

Evaluación

Subsidiariedad. La iniciativa es del gobierno danés, pero se concreta en los niveles locales a través de los ayuntamientos y de los servicios locales de empleo.

Planteamiento holístico. Se ponen en coordinación vertical y horizontal los diferentes organismos públicos (Estado, regional y local) y los distintos departamentos de una localidad (formación, empleo...).

Punto de acceso único. Se concentran en este programa los diferentes itinerarios hacia el trabajo existentes previamente.

Partenariado. Se responsabilizan, además de los organismos y departamentos públicos ya citados, los asesores que acompañan a los que deben acceder a un puesto de trabajo, así como las propias empresas que se integran en dicho programa, que a su vez son el instrumento de facilitación del avance de las minorías de inmigrantes que buscan su incorporación social y laboral.

Los **derechos** de estas minorías se promueven mediante la promoción de soluciones que luchan contra la discriminación.

La **participación** de los inmigrantes se fomenta desde el primer momento en forma de aceptación de una formación y de una posterior incorporación al trabajo.

El **desarrollo personal** se pone en evidencia por el hecho de que se pasa, en los itinerarios promovidos, de ser simples beneficiarios de unas ayudas sociales o del subsidio de desempleo a firmar un contrato laboral que les dé una mayor autonomía y una forma de plantear su propia vida de una manera más independiente.

La **innovación** radica en el objetivo de integrar/normalizar a los inmigrantes en el mercado laboral danés y promocionar, así, su incorporación social normalizada mediante un diálogo y una interacción con el resto de trabajadores. Sin esta ayuda específica y el asesoramiento/acompañamiento dicha integración podría ser muy difícil y mucho más compleja.

B.P. n.º 21 Itinerarios de Empleo para Minorías Étnicas (Holanda)

Criterios de Selección

País: Holanda

Objetivo: Fomento de la participación en el empleo. Atención a los grupos más vulnerables

Colectivo: Inmigración y minorías étnicas (Desempleo)

Evaluación

Subsidiariedad. En esta iniciativa del gobierno holandés el ámbito es todo el país porque se trata de unos acuerdos llevados a cabo con las grandes empresas con el objetivo de implicarlas en la integración cultural y laboral de los inmigrantes. Dicho acuerdo, por lógica, llega a su concreción con posterioridad.

Planteamiento holístico. La colaboración del gobierno y la responsabilidad social de las empresas se ponen como objetivo aunar esfuerzos para el tratamiento del fenómeno de la inmigración en sus distintas facetas, y no el estrictamente relacionado con el mercado laboral. La interculturalidad puede servir de enriquecimiento para todos: para los autóctonos y para los llegados de fuera.

La **eficacia** derivada de este acuerdo parece obvia, puesto que se trata de una negociación directa entre gobierno y empresas, que facilita, sin duda, la posterior concreción sobre el terreno. Se apunta que en los proyectos innovadores llevados a cabo se eliminan los obstáculos burocráticos.

El **Partenariado** ya ha quedado resaltado en las aportaciones apuntadas hasta aquí. Y queda, asimismo, consolidado a través del propio proyecto "Itinerario de empleo para minorías".

La **dignidad humana** y los **derechos** de los inmigrantes quedan asegurados a través de todo el itinerario de integración diseñado.

La **participación** y el **desarrollo personal** de los mismos es la primera condición y el primer efecto de la implementación de esta experiencia.

La transferibilidad se apoya en la necesidad de lanzar proyectos piloto que respondan a este enfoque y se insiste en el intercambio de BPs para que puedan multiplicarse dichas experiencias en todos los rincones del país.

La **innovación** radica en la responsabilidad social de las empresas, canalizada, por medio de la iniciativa del gobierno, hacia la valoración de la interculturalidad, que debe llevar consigo la plena incorporación de las minorías étnicas en la sociedad holandesa.

Mejora de los sistemas de ingresos mínimos

B.P. n.º 30 Ingreso Mínimo Garantizado (Portugal)

Criterios de Selección

País: Portugal

Objetivo: Acceso a todos los recursos. Mejora de los sistemas de ingresos mínimos

Colectivo: Personas con problemas económicos (Pobreza)

Evaluación

Subsidiariedad. Es una iniciativa del gobierno portugués pero se lleva a cabo su aplicación en los niveles más descentralizados.

Integralidad. No se trata simplemente de una ayuda económica que se implanta en Portugal, en la línea de la implantación de las Rentas Mínimas en el resto de países de la UE. Es una fórmula con mucha mayor proyección. Se trata de facilitar a todos los ciudadanos residentes las condiciones de integración mediante un programa personalizado y adaptado, previa consulta a los propios beneficiarios. Se implementan, asimismo, medidas de acompañamiento para su integración y participación futura en la sociedad.

Facilidad de uso. El IMG es la culminación de un esfuerzo de aplicación de políticas activas dirigidas a eliminar y a subsumir los anteriores dispositivos que se encontraban desperdigados en forma de subsidios y ayudas sociales.

La **eficacia** del dispositivo es evidente desde el momento que se eliminan duplicidades y vericuetos burocráticos y se clarifica el itinerario a seguir y los objetivos básicos a conseguir.

El **Partenariado** es promovido desde el principio de la propia experiencia implicando a los múltiples agentes en todos los niveles territoriales, pero preferentemente los situados en la escala local. La definición de itinerarios, el acompañamiento/asesoramiento, el seguimiento de los diferentes niveles de integración requieren la colaboración y la corresponsabi-

lidad de numerosas entidades, tanto públicas como privadas.

Responsabilizar a los propios beneficiarios sobre sus **derechos y responsabilidades** se apunta como uno de los pasos básicos a promover.

La **participación** de los propios receptores del IMG es imprescindible como sujeto activo del itinerario de integración a recorrer y para conseguir una mayor responsabilidad para organizar su propia vida de una manera más autónoma.

Los **resultados** derivados de esta B.P. son evidentes. Se tienen datos cuantitativos que demuestran que no se trata de un dispositivo pasivo de prestación de una ayuda económica, ya que alrededor de un tercio de las personas que habían recibido el IMG han podido abandonarla por haber conseguido una autonomía suficiente y unos instrumentos que les han ayudado a superar su marginación social.

La **innovación** radica, sobre todo, en la respuesta integral —no únicamente económica— que se pretende dar a las personas excluidas y que, durante un tiempo, son receptores del IMG. Por otra parte, es innovador el nivel de **partenariado** exigido para conseguir los objetivos integradores de este dispositivo.

B.P. n.º 35 Servicios de asistencia domiciliaria en Kitee (Finlandia)

Criterios de Selección

País: Finlandia

Objetivo: Acceso a todos los recursos. Mejora de los sistemas de ingresos mínimos

Colectivo: Personas mayores (Asistencia Social y Sanitaria)

Evaluación

Subsidiariedad. Se lleva a cabo en una región concreta de Finlandia con escasa población y dirigida a un grupo poblacional de personas mayores.

Planteamiento holístico. Se plantea la colaboración entre la asistencia comunitaria y los servicios

sanitarios institucionales existentes, mediante un único presupuesto y los cargos compartidos.

La **facilidad de uso** se promueve mediante la simplificación organizativa y el recurso a un único acceso.

La **eficacia** se asegura mediante un mejor y más rápido acceso a las necesidades de las personas mayores y una eliminación de trámites burocráticos.

El **partenariado** se basa, por una parte, en la colaboración plena entre los servicios sanitarios y sociales, y, por otra, por los acuerdos llevados a cabo con las redes locales (familiares y vecinos) mediante subsidios de asistencia y los contratos con los comercios locales para el reparto a domicilio de las compras que precisen estas personas.

Se tiene en cuenta la **participación** de los propios usuarios al realizar un plan individual de asistencia y servicios, se les informa de los servicios a su disposición así como la medicación recibida y las necesidades que les deben cubrir. Se busca, asimismo, que las personas atendidas mantengan una mayor responsabilidad sobre su situación y necesidades.

Los **resultados** no se han hecho esperar. Se ha constatado una disminución de camas hospitalarias, un aumento del personal dedicado a la asistencia comunitaria y nuevas viviendas tuteladas para este grupo de población. Por otra parte, se han creado nuevos servicios como una patrulla nocturna para las personas con problemas de salud y un incremento del apoyo domiciliario y familiar.

La **innovación** radica en la simplificación y colaboración de los servicios ofrecidos, así como los contratos establecidos con las redes de familiares y vecinos y con los comercios de la zona, elementos que favorecen la calidad de asistencia de estas personas.

La **calidad** es un valor añadido evidente en esta experimentación. En efecto, todos los pasos van dirigidos a mantener e incrementar la calidad de vida de estas personas mayores que residen en zonas con especiales necesidades por la dispersión de la población residente y su lejanía geográfica.

B.P. n.º 41. Servicios de apoyo domiciliario de Cruz Roja para personas mayores en Viena (Austria)

Criterios de Selección

País: Austria

Objetivo: Acceso a todos los recursos. Mejora de los sistemas de ingresos mínimos

Colectivo: Personas mayores (Asistencia Social y Sanitaria)

Evaluación

Subsidiariedad. La actividad se concentra en esta ciudad y el grupo atendido las personas —fundamentalmente mayores— que necesitan unos cuidados en el propio domicilio a causa de su situación de salud.

Planteamiento holístico. Se parte de un acuerdo de cooperación y coordinación entre todos los prestadores de servicios con el fin de promover el desarrollo de los servicios de asistencia domiciliaria. Se ofrecen servicios descentralizados y multidisciplinares como respuesta a las múltiples necesidades sociales y sanitarias del grupo poblacional en cuestión.

La **facilidad de uso** se concreta en el establecimiento de una organización central única, responsabilizada de coordinar todas las necesidades y la diversidad de servicios.

El **partenariado** es fruto de la promoción inicial de la Cruz Roja y de la implicación/responsabilización posterior de las asociaciones voluntarias sin ánimo de lucro que se adhieren al proyecto y canalizan sus actividades propias a través del mismo. Resultado positivo: servicios únicos integrados.

El **desarrollo y autonomía personal** se potencian mediante el interés y el enfoque de mantener a las personas implicadas en su propio domicilio, donde pueden disfrutar de una mayor independencia y mantener los lazos sociales anteriores.

Los **resultados** de esta iniciativa han sido, por una parte, la consolidación de la coordinación de la asistencia de tipo hospitalario a los pacientes en su

propio domicilio, y, por otra, la prestación de servicios coordinados a las personas que salen del hospital, ayudando al paciente en su transición del hospital a su casa.

La **innovación** de esta experimentación resalta en la coordinación de los servicios existentes y en la búsqueda de la autonomía y calidad de vida de estas personas.

La **calidad de los servicios** se asegura a través de una gestión de calidad controlada mediante ISO 9000 y mediante un seguimiento permanente de los resultados obtenidos en la implantación de los programas piloto puestos en marcha.

B.P. n.º 42 Seguro de dependencia en Luxemburgo

Criterios de Selección

País: Luxemburgo

Objetivo: Acceso a todos los recursos. Mejora de los sistemas de ingresos mínimos

Colectivo: Personas Mayores (Asistencia Sanitaria)

Evaluación

Subsidiariedad. Es una iniciativa pública que se extiende a todo el territorio del país y que se aplica en los niveles locales.

Planteamiento holístico. Se trata de un nuevo sistema integrado de asistencia basado en unos métodos de trabajo multidisciplinares e interdisciplinares.

La **eficacia** es un objetivo claro. Se trata de reducir la dependencia del Estado y transferir la financiación y la responsabilidad a las redes más cercanas al usuario, como son las familiares y sociales o las organizaciones de asistencia social.

El **partenariado** se ve potenciado mediante la descentralización y responsabilización de las citadas redes, que asumirán conjuntamente con el Estado las atribuciones que hasta ahora eran exclusivas del mismo y se hacen más efectivas al acercarlas a las personas con diversos grados de dependencia.

Los **derechos del usuario**, así como su capacitación y el fruto de su independencia se ven potenciados con esta nueva fórmula, más cercana y a la medida de cada situación.

La **innovación** se evidencia en el cambio de rumbo descentralizador y potenciador de las redes y entidades más cercanas al usuario en función de ofrecer una respuesta preventiva e integrada a los mayores dependientes.

La **calidad** de los servicios es un objetivo perseguido por esta iniciativa e incluye la potenciación de los recursos con que se cuenta, así como las cualificaciones de los prestadores de la asistencia, como factor decisivo de un servicio de calidad.

Acceso a una vivienda digna

B.P. n.º 47. Acceso de las Personas que viven en Chabolas a las Viviendas Sociales (Portugal)

Criterios de Selección

País: Portugal

Objetivo: Acceso a todos los recursos. Acceso a una vivienda digna

Colectivo: Personas Excluidas (Vivienda)

Evaluación

Subsidiariedad. Se trata de una política global del gobierno portugués, pero llevada a cabo en las localidades y barrios más desfavorecidos de todo el país.

Planteamiento holístico. Se plantea la colaboración de los recursos y departamentos públicos, desde el nivel central hasta el local, en vistas a ofrecer una respuesta eficaz a uno de los elementos que mayor trascendencia tiene en el mantenimiento y en la persistencia de las situaciones de pobreza. En principio, no se plantean explícitamente atacar otros tipos de marginaciones o de carencias de las poblaciones afectadas, pero es obvio que un planteamiento amplio de una política de vivienda social lleva consigo el atacar las causas de las situaciones de pobreza.

La **eficacia** de esta política se basa en hacerla llegar hasta los municipios donde de una manera

más cercana se evidencian las necesidades de familias o personas que carecen de un lugar digno para habitar. Los objetivos y el período de realización estaban marcados de antemano.

El **partenariado** se establece, esencialmente, en una colaboración vertical entre los distintos niveles de la administración, y de forma horizontal entre los distintos departamentos de las mismas.

La **dignidad humana y los derechos básicos** son promovidos en el momento que una familia o un grupo de personas tiene acceso a una vivienda social, como primer paso básico para su plena incorporación a la sociedad.

La **participación** de los beneficiarios y una mayor autoestima o desarrollo personal es una conclusión obvia por lo que supone de avance estructural en la vida de cualquier ciudadano el poseer una vivienda digna.

Los **resultados**, en términos cuantitativos, son evidentes.

Innovación. El valor añadido innovador de esta iniciativa radica simplemente en el cumplimiento de un derecho básico reconocido en la constitución de los países de la UE. Pero, si no se cumple, el simple hecho de llevarlo a la práctica es un elemento innovador por la situación social existente. No sería innovadora, por supuesto, esta política si previamente ya se hubiera respetado el derecho básico de todo ciudadano a una vivienda digna.

B.P. n.º 48. Promover el acceso de los jóvenes a la vivienda - Loca-Pass (Francia)

Criterios de Selección

País: Francia

Objetivo: Acceso a todos los recursos. Acceso a una vivienda digna

Colectivo: Jóvenes Desempleados (Vivienda)

Evaluación

Subsidiariedad. Es una política general pero que debe responder en el nivel más cercano a los

jóvenes —en su propia localidad— en paro y que buscan un empleo en el sector privado.

Planteamiento holístico. Se trata, en principio, de facilitar el acceso de estos jóvenes a una vivienda, pero, a la vez, se está luchando contra la exclusión de los mismos al tener necesidad de un empleo para conseguir una autonomía personal que les permita enfrentarse a los demás retos que les presenta la vida.

La **facilidad de uso** de los anticipos que se ofrecen es la característica básica para reforzar la eficacia de otra medida. Se elimina prácticamente toda la burocracia, de manera que si el joven no recibe una respuesta negativa a su solicitud presentada en la oficina pública más cercana, en el plazo de 8 días, la ayuda se considera como aprobada.

El **partenariado** se establece entre las organizaciones públicas que recaudan contribuciones (1%), ofrecidas por las empresas, dirigidas al acceso a la vivienda. Con dichas organizaciones colaboran la “Unión económica y social de la vivienda” y representantes de la sociedad civil. Todas estas entidades —públicas y privadas— administran en partenariado las aportaciones donadas por las empresas.

El **derecho** de la juventud en paro a una vivienda en alquiler queda de manifiesto a través de todos los esfuerzos llevados a cabo con este objetivo.

Sin la **participación** activa de la juventud no sería posible la implementación de esta iniciativa, porque se preocupan de solventar este grave obstáculo a la vez que intentan conseguir un contrato de trabajo.

Estos esfuerzos ayudan a que el joven adquiera una mayor **autonomía** y se responsabilice de su propio futuro (laboral y de vivienda).

La **innovación** consiste en conseguir un dispositivo en partenariado que acerque a los jóvenes a la solución de uno de los problemas más difíciles de solventar. Además, se reduce notablemente la burocracia para conseguir los préstamos y el planteamiento es un voto de confianza en la capacidad de la juventud en paro para responsabilizarse de todos los trámites a realizar.

Mejorar el acceso a la asistencia sanitaria

B.P. n.º 49. Aplicación de una Cobertura Sanitaria Universal (Francia)

Criterios de Selección

País: Francia

Objetivo: Acceso a todos los recursos. Mejorar el acceso a la Asistencia Sanitaria

Colectivo: Toda la Población (Asistencia Sanitaria)

Evaluación

Subsidiariedad. Es una política general que se aplica en todo el país y que repercute en toda la población, sobre todo la que tiene menos recursos.

Planteamiento holístico. Una reforma como ésta supone una movilización de agentes de la administración pública a todos los niveles y una colaboración entre los servicios sanitarios y sociales para determinar su aplicación a las poblaciones más marginadas (evitar realizar pagos por la cobertura sanitaria).

Facilidad de uso. Se fomenta a través de la simplificación y coordinación de los servicios, orientándolos hacia la existencia de un punto de acceso único para los beneficiarios.

La **eficacia** de la iniciativa presupone una eliminación de los trámites burocráticos que generalmente supone la atención sanitaria.

El **partenariado** se evidencia, sobre todo, en la colaboración vertical que debe darse entre todas las administraciones públicas implicadas en este proyecto, así como la cooperación de los departamentos responsables de los servicios sanitarios y de los sociales.

Los **derechos** de los ciudadanos, sobre todo de los más pobres, quedan potenciados mediante la facilitación y la ampliación de la cobertura sanitaria.

Los **resultados** están pendientes de comprobación como fruto de la evaluación.

La **evaluación**, aquí, es considerada como básica para comprobar, primero, los avances realizados, y, segundo, para introducir nuevos elementos y adaptaciones que enriquezcan aspectos de la política introducida.

La **innovación** reside en la ampliación y extensión de los derechos a una cobertura sanitaria universal, aunque, una vez más, hay que recordar que se trata de una aplicación de derechos reconocidos por las constituciones de los países de la UE, pero que, a pesar de ello, su aplicación efectiva siempre exige un itinerario más complejo que el simple reconocimiento constitucional de unos derechos.

El acceso a la educación

B.P. n.º 52. Programa "Sure Start" (Reino Unido)

Criterios de Selección

País: Reino Unido

Objetivo: Acceso a todos los recursos. Acceso a la educación

Colectivo: Menores en situación de riesgo de exclusión (Educación)

Evaluación

Subsidiariedad. Es una iniciativa gubernamental dirigida a la erradicación de la pobreza/exclusión infantil y que se descentraliza por los barrios del Reino Unido con mayores necesidades.

Planteamiento holístico. No se trata únicamente de salir al paso de los problemas de la infancia (desarrollo, salud...), sino de afrontar los problemas que marcan el ambiente social y familiar de estos niños. Se habla de un trabajo preventivo dirigido a los padres y a las comunidades locales donde viven.

La **facilidad de uso** se concreta en las actividades concentradas en los barrios. De esta manera no se dispersan los agentes implicados sino que trata de coordinar sus respuestas.

El **partenariado** se considera importante y así se habla de un trabajo en colaboración, llevado a

cabo mediante la cooperación de los padres y de las comunidades locales. El resultado de dicho partenariado es un esfuerzo preventivo que responda con eficacia.

Se respetan y se potencian los **derechos** de los niños por cuanto se intenta mejorar su salud, así como su desarrollo social y emocional y su capacidad de aprendizaje. Se les ofrece asistencia sanitaria básica a domicilio.

Los **resultados** esperados son muy importantes y los recursos que se van aplicando para que los objetivos no sean utópicos son de una notable dimensión.

La **transferibilidad** del proyecto, iniciado en Inglaterra, se ha manifestado ya por la extensión del programa a barrios y localidades de Escocia e Irlanda del Norte.

La **innovación** es intentar suprimir de una forma integral y definitiva una de las lacras de las sociedades desarrolladas como es la pobreza, concretada en el grupo poblacional más indefenso, como es la infancia menor de cuatro años.

Se insiste en la **calidad** para definir el tipo de actividades que se llevan a cabo con estos niños y con sus familias. Se trata, precisamente, de asegurar la calidad de vida de estas personas, ya desde la primera infancia, de manera que no den sus primeros pasos sociales ya marcados por una serie de exclusiones.

B.P. n.º 53 Garantizar la Igualdad de Acceso a la Educación (Grecia)

Criterios de Selección

País: Grecia

Objetivo: Acceso a todos los recursos. Acceso a la educación

Colectivo: Jóvenes (Educación)

Evaluación

Subsidiariedad. Se llevan a cabo diversas iniciativas tendentes a promover la igualdad de acceso a la educación partiendo de los propios municipios.

Planteamiento holístico. Los colectivos implicados en estas medidas son enormemente heterogéneos, pero en todas ellas se busca la promoción humana y social de aquéllos mediante el instrumento de la educación. Su extensión y su aplicación adaptada a los diversos grupos de población es el trampolín para superar posibles situaciones de marginación.

Facilidad de uso. La amplia gama de ofertas de formación específica para todos los grupos implicados hace que cada uno de ellos encuentre la adaptación de los instrumentos de educación a su situación específica.

Partenariado. Se trata de una política general para todo el país, pero que cuenta con la implicación de los municipios, sobre todo los situados en regiones montañosas o remotas. A su vez, la gran variedad de públicos afectados (estudiantes, jóvenes en fase de desintoxicación, personas enfermas en hospitales, inmigrantes y minorías étnicas, griegos repatriados, alumnos que trabajan ...) parece indicar que los agentes responsables de la multiplicidad de oferta formativa deben ser realmente numerosos, tanto pertenecientes a organismos públicos como entidades privadas.

La promoción de los **derechos** a la educación, la participación de las personas implicadas y la consecución de una mayor autonomía en el planteamiento de su vida deben ser obviamente elementos que se ven enriquecidos por la aplicación de las medidas incluidas en esta experimentación.

En cuanto a los **resultados**, se habla de cantidades de un buen número de puntos de oferta educativa (cantinas escolares gratuitas, alojamiento para los alumnos que viven lejos y transporte), que pueden orientar sobre la magnitud de los objetivos propuestos y de los que se van progresivamente consiguiendo.

La **innovación** vuelve a situarse, una vez más, en la aplicación y puesta en marcha de unos derechos de acceso a la educación reconocida ampliamente por todos los Estados de la UE. Ahora bien, la "novedad" radica, en cualquier caso, en poner el acento en la aplicación de dichos derechos y su reco-

nocimiento práctico entre los colectivos con mayores dificultades y marginación.

B.P. n.º 54 Integración de los Niños de Inmigrantes en el Sistema Educativo General (Luxemburgo)

Criterios de Selección

País: Luxemburgo

Objetivo: Acceso a todos los recursos. Acceso a la educación

Colectivo: Menores Inmigrantes (Educación)

Evaluación

Subsidiariedad. Respuesta a nivel de todo el país al problema de los hijos de los inmigrantes. Se aplica en los niveles locales.

Integralidad de la respuesta a estos niños para poder lograr su plena integración social y cultural (y, en el futuro, laboral) en la sociedad luxemburguesa, sin una situación de desventaja con relación a los autóctonos.

Partenariado entre el gobierno, los centros educativos y los que deben organizar "clases de acogida" en los centros preescolares y en las guarderías (educadores, profesores, ...).

El **derecho** a la educación es una manera de desechar cualquier tipo de discriminación respecto al colectivo de inmigrantes.

El **desarrollo personal** de estas personas se asegura a través de un nivel de integración suficiente para afrontar su vida con plena responsabilidad y sin *handicaps* educacionales.

La **innovación** consiste simplemente en poner los medios más adaptados para acoger culturalmente a esta población y que en el futuro no se sientan discriminados.

La **calidad** se asegura por medio de los instrumentos que se aplican en el ámbito de la educación, los cuales poseen la calidad suficiente para igualar las posibilidades de los inmigrantes y los autóctonos en su futuro social y laboral en el aspecto del conocimiento de las lenguas.

B.P. n.º 56 Reintegración de los jóvenes que han abandonado la enseñanza y se encuentran en una situación de exclusión (Italia)

Criterios de Selección

País: Italia

Objetivo: Acceso a todos los recursos. Acceso a la educación

Colectivo: Jóvenes (Educación)

Evaluación

Subsidiariedad. Las diferentes iniciativas que se han puesto en marcha, tanto en el Sur como en el Norte de Italia, dirigidas a la recuperación de los jóvenes que han abandonado la enseñanza, tienen en cuenta el valor de lo local: un barrio de Nápoles, por una parte, y 27 ciudades del Norte, por otra.

Integralidad de las respuestas. No se trata exclusivamente del aspecto educacional. Se trata de recuperar a estos jóvenes —sobre todo en las experiencias del Norte— que ya han experimentado los efectos de la exclusión (delincuencia, toxicomanías, paro, discapacidad, abandono escolar...). Si se les deja a su aire, su marginación se irá haciendo cada vez mayor.

Partenariado. En Nápoles el ayuntamiento se pone en contacto con los profesores y conjuntamente “salen a la calle” para recuperar a estos jóvenes. En las ciudades del Norte, la iniciativa pública ha lanzado el programa “Creatividad de los jóvenes”, creando centros de interacción social y cuenta para su funcionamiento con el apoyo de asociaciones públicas y privadas radicadas en cada municipio.

La **participación** de los jóvenes y su responsabilidad son evidentes puesto que son ellos mismos los que gestionan dichos centros, desarrollan sus conocimientos y capacidades, de manera que llegan incluso a crear sus propias cooperativas, con lo que ello significa de autonomía e independencia personal y profesional. La economía social es un medio muy importante —en Italia— para dar salida laboral autónoma a una parte de la población que se encuentra marginada.

Los **resultados** son evidentes. En Nápoles se recuperan un buen número de alumnos que habían abandonado los colegios, y en las ciudades del Norte los jóvenes experimentan un cambio notable al hacerse cargo de los propios centros y se capacitan para poner en marcha cooperativas que les aseguren su futuro laboral junto a otros jóvenes que provienen de las mismas circunstancias. Según se indica, alrededor del 60% de los jóvenes que participan en la puesta en marcha de dichas cooperativas han mantenido su puesto de trabajo.

La **innovación** en el barrio de Nápoles consiste en que los profesores salen a la calle a recuperar a sus alumnos que han abandonado los estudios. En las experiencias del Norte, los jóvenes marginados dan un vuelco a los itinerarios que iban siguiendo y se aplican a rehacer su vida y a aplicar unos instrumentos que les hagan superar las dificultades y problemas anteriores.

Igualdad ante la ley y acceso a la justicia

B.P. n.º 58 Promover la Igualdad y la Lucha contra la Discriminación por Ley (Irlanda)

Criterios de Selección

País: Irlanda

Objetivo: Acceso a todos los recursos. Igualdad ante la ley y acceso a la justicia

Colectivo: Toda la población (Acceso a la ley)

Evaluación

Subsidiariedad. El gobierno irlandés asume promover la lucha por la igualdad y en contra de la discriminación. De modo que todos los ciudadanos y ciudadanas vean protegidos sus derechos y no sean víctimas de cualquier discriminación.

Planteamiento holístico. Se trata de afrontar toda posible discriminación tenga el origen que tenga (por razones de sexo, situación matrimonial o familiar, orientación sexual, edad, discapacidad, raza o minorías étnicas). Para hacer aplicar la legislación aprobada se han puesto en marcha dos oficinas que velarán por el cumplimiento de los contenidos de las leyes.

Partenariado. Se da una plena cooperación entre todos los niveles de la administración y, además, se podrá contar con estos dos instrumentos para la promoción de los derechos de la ciudadanía y la eliminación de todo tipo de discriminación. Además la FÁS y el Departamento de Educación y Ciencia se implicarán para evitar que se implementen políticas que tengan consecuencias negativas para los grupos protegidos por la legislación sobre igualdad.

El **respeto y la promoción de los derechos** de la ciudadanía están en el eje de los objetivos de esta política.

La viabilidad de la “**garantía de igualdad**” y la **evaluación** de las políticas aplicadas son elementos con que se cuenta para enriquecer permanentemente los objetivos de esta iniciativa gubernamental.

La **innovación** radica en el planteamiento universal y decidido de lucha contra todo tipo de discriminación. La legislación debe proteger los derechos de los ciudadanos y éstos deben saberse protegidos en todo momento.

Prevenir los riesgos de exclusión

Promoción de la integración electrónica

B.P. n.º 60 TIC para las Personas con Discapacidad (Suecia)

Criterios de Selección

País: Suecia

Objetivo: Prevenir los riesgos de la exclusión.
Promoción de la integración electrónica

Colectivo: Personas con Discapacidad (Asistencia Social y Sanitaria)

Evaluación

Subsidiariedad. Es un programa lanzado por el Instituto sueco para los discapacitados que tiene una presencia en todo el país y que, por tanto, puede ser aplicado en los niveles territoriales que se precise.

Planteamiento holístico. Se trata de poner en una misma dirección a todos los agentes —públicos y privados— con la finalidad de dar una respuesta global integrada a las personas con discapacidad mediante la aplicación de las nuevas tecnologías a sus necesidades específicas. El programa consta de cuatro componentes integrados: un plan de aplicación, una campaña de información, un plan para mejorar los conocimientos en TIC de los usuarios y un estudio de las consecuencias sociales y económicas de las medidas en el ámbito de las TIC.

El **partenariado** quedó asegurado por la gran cantidad de agentes —públicos y privados— que debían aportar su colaboración para que el programa saliera adelante. Además del Instituto, se citan como corresponsables a organizaciones de ayuda a las personas con discapacidad, departamentos de los consejos regionales, autoridades locales, asociaciones de personas con discapacidad y usuarios. Estas entidades pueden recibir subvenciones para realizar proyectos y estudios. Además se recuerda una asignación procedente del Fondo sueco de sucesiones para potenciar los objetivos del programa.

La **participación** de las personas con discapacidades queda resaltada porque ellas y sus propias asociaciones son los principales agentes de la aplicación de las TIC.

Su **desarrollo personal** y el aumento de su capacidad es la finalidad principal promovida por el programa. Se trata de descubrir nuevos ámbitos de aplicación de las TIC, crear nuevos productos y servicios diseñados o adaptados para las personas con discapacidad y desarrollar métodos de prueba, formación y utilización en el ámbito de las ayudas y servicios basados en las TIC.

La **evaluación** ya se ha practicado y a partir de un consultor externo. Este elemento es básico para comprobar los efectos de las medidas aplicadas y para introducir nuevos cambios que enriquezcan las experimentaciones aplicadas.

La **innovación** se manifiesta en la movilización notable que se ha experimentado con el objetivo de no perder ni un momento ni una oportunidad en el descubrimiento de todas las posibilidades que ofre-

cen las TIC para favorecer y mejorar las capacidades de este grupo de personas, que con frecuencia se encuentran excluidas.

Prevenir problemas de sobreendeudamiento

B.P. n.º 61 Políticas para combatir el sobreendeudamiento (Alemania)

Criterios de Selección

País: Alemania

Objetivo: Prevenir los riesgos de la exclusión. Prevenir los problemas de sobreendeudamiento

Colectivo: Personas Excluidas (Sobreendeudamiento)

Evaluación

Subsidiariedad. El hecho de que existan más de 1.000 agencias de asesoramiento refuerza el carácter local y descentralizado de las políticas puestas en marcha para atajar este grave problema para muchas familias que les acerca hacia situaciones de pobreza.

Planteamiento holístico. Se ponen en marcha iniciativas para prevenir estas situaciones que desestabilizan a las personas o familias que lo sufren. Tareas de sensibilización, de formación y de asesoramiento dirigidas tanto a niños como adolescentes y adultos, intentan dar respuestas integrales que eviten las recaídas en situaciones con frecuencia irreversibles.

Como **puntos únicos de acceso** pueden ser consideradas las numerosas agencias citadas y que afrontan directamente esta problemática.

La **eficacia** de estas medidas se intenta conseguir mediante el aplazamiento de los costes administrativos que conllevan hacer frente a los procedimientos de insolvencia y acogerse a una eventual cancelación de la deuda. Se intenta, asimismo, que se respeten o se incrementen las cantidades límites que no pueden ser embargadas para poder seguir cubriendo las necesidades más perentorias.

El **partenariado** creado alrededor de esta problemática es amplio. La iniciativa, de los gobiernos

federales, es canalizada por los municipios; las administraciones buscan la implicación de los bancos, las entidades financieras y el sector de los seguros en la financiación del asesoramiento prestado. Se crean, a su vez, "mesas de negociación regionales" como punto de encuentro de los distintos socios.

Se pretende una mayor **responsabilidad** por parte de los que se encuentran inmersos en situaciones de endeudamiento. Está en juego encontrar una salida y hacer unos planteamientos diversos a los llevados hasta ahora. Las deudas no satisfechas pueden marcar a la larga el resto de aspectos de su vida (trabajo, vivienda, relaciones sociales ...).

La existencia de un número importante de agencias repartidas por todo el país es ya un elemento que hace suponer los **resultados** positivos que les aportarán a los millones de personas que, en Alemania, están atrapadas por el sobreendeudamiento.

La **innovación** consiste en hacer frente, a través de la movilización de numerosos agentes —públicos y privados—, a un problema de gravedad y de la amplitud como es el sobreendeudamiento y que tiene mucho que ver con posibles situaciones de pobreza y de marginación. Se hace, además, un planteamiento preventivo a la vez que se trata de dar respuesta a las situaciones actuales.

Preservar la solidaridad familiar

B.P. n.º 63 Aplicación de Proyectos Piloto de Servicios Familiares (Irlanda)

Criterios de Selección

País: Irlanda

Objetivo: Prevenir los riesgos de la exclusión. Preservar la solidaridad familiar

Colectivo: Personas Excluidas (Asistencia Social)

Evaluación

Subsidiariedad. Las comunidades locales son el punto de referencia donde deben recurrir las familias para exponer sus necesidades y encontrar una

ayuda. Se llevan a cabo tres proyectos locales descentralizados.

Planteamiento holístico. Se recomienda que estos proyectos se integren en la política general del gobierno. Es decir, que se extiendan a otras localidades irlandesas. Su objetivo es conseguir respuestas integrales a los problemas de las familias (mejora de su situación personal y familiar, formación, empleo).

Facilidad de uso. Se valora los centros locales de asesoramiento y de ayuda como puntos de acceso únicos y un método para ser eficaces, desechando toda la burocracia posible.

El **partenariado** debe desarrollarse entre los promotores públicos y las agencias u organizaciones voluntarias, intentando crear redes de coordinación entre los programas piloto. Existe, además, una financiación pública procedente del gobierno irlandés.

La **participación** de las propias familias se basa en la concreción de itinerarios individualizados adaptados a las necesidades específicas de cada una de ellas.

Se intenta conseguir un mayor **desarrollo personal** de las personas que recurren a estos centros locales de apoyo, y que sobre todo son madres solas muy jóvenes, familias monoparentales con hijos, cónyuges dependientes con escasos recursos.

La **evaluación** permanente forma parte de la metodología aplicada para analizar los proyectos piloto implementados y para introducir cambios o mejoras en los mismos.

La **transferibilidad** se subraya en el sentido de que los proyectos piloto desarrollados en tres localidades concretas puedan extenderse a otras muchas como parte de "la política general".

La **innovación** se evidencia en la simplificación de trámites y en acercar estos centros a las familias con mayores necesidades para ofrecerles una respuesta integral a la situación personal y social de las mismas.

Ayudar a los más vulnerables

Personas con discapacidad

B.P. n.º 69 Servicio Integrado de Apoyo y Atención Psiquiátrica en la comunidad (SIAJeF) (Bélgica)

Criterios de Selección

País: Bélgica

Objetivo: Ayudar a los más vulnerables. Personas con Discapacidad

Colectivo: Personas con Discapacidad (Asistencia Social y Sanitaria)

Evaluación

Subsidiariedad. Es una iniciativa enraizada en el propio terreno donde se encuentran las personas que presentan dificultades de salud mental. Los esfuerzos de promoción y de acceso al mercado laboral se realizan en el nivel local.

Planteamiento holístico. Se apunta como una iniciativa integrada con enfoques multidisciplinares. Sitúan al individuo en el contexto social, en el que intentan facilitar su capacitación y donde organizan funciones muy variadas en el campo educativo, en el psicológico y psiquiátrico y en el de trabajo social.

La **facilidad de uso y la eficacia** se aseguran por medio de proyectos concretos cercanos a las personas implicadas y mediante un trato directo, una vez rechazadas las soluciones anteriores situadas en el marco psiquiátrico de las grandes iniciativas hospitalarias.

El **partenariado** se potencia necesariamente por la enorme cantidad de tareas multidisciplinares que se deben poner en marcha a través de la participación de un gran número de profesionales de los diversos campos sanitarios y sociales que es preciso ir coordinando. Las fuentes de financiación se diversifican (procedencia nacional y de la UE), lo que obliga cada vez más a implicar a nuevos colaboradores en el proyecto.

La **participación de los usuarios** se lleva a cabo como exigencia de las metodologías aplicadas

para potenciar un proceso de integración progresiva que llega, incluso, hasta el mercado laboral en la propia localidad.

Este proceso supone un avance en su **desarrollo personal** indiscutible, superando barreras que hasta hace poco se consideraban como prácticamente insalvables.

Los **resultados** se van consiguiendo a un ritmo adaptado a las circunstancias. Por ejemplo, en las salidas laborales, debido a las dificultades para encontrar oportunidades de empleo normalizado y estable, se han visto en la necesidad de diversificar los servicios ofrecidos para multiplicar los puntos de acceso al mercado laboral a nivel local.

La **evaluación** parece ser uno de los elementos que se practican por la necesidad de mejorar e incrementar las salidas prácticas para este grupo poblacional, generalmente bastante marginado.

La **innovación** es la primera afirmación que asume la propia organización, como una experiencia alternativa a los métodos pasivos, y con frecuencia represivos, que habían estado vigentes durante muchas décadas. Creen en la recuperación y en las posibilidades de integración social y laboral de estas personas. Es un paso de gigante en el avance y realización de las mismas.

La **calidad** de los servicios ofrecidos por los trabajadores y profesionales que participan en el proyecto es un exponente del nivel de atención y de claros objetivos que se fomentan en el mismo.

B.P. n.º 70 Asociación Bungis (Austria)

Criterios de Selección

País: Austria

Objetivo: Ayudar a los más vulnerables. Personas con Discapacidad

Colectivo: Personas con Discapacidad (Desempleo)

Evaluación

Subsidiariedad. Esta Asociación ha partido de las necesidades más concretas constatadas, primero,

en niños discapacitados, y, posteriormente, ha extendido sus objetivos a los adultos con semejantes carencias. Los propios padres y los terapeutas implicados han creado dicha asociación.

Planteamiento holístico. Se han puesto los instrumentos —internos y externos— para conseguir la integración al mayor grado posible, de estas personas tanto en la sociedad como en el plano laboral.

Facilidad de uso. Se ponen en marcha actuaciones y mecanismos cercanos, intentando promover la **eficacia** en el desarrollo de estas personas, sin ningún tipo de trabas burocráticas que impidan actuar con celeridad. Se parte de las necesidades específicas de cada una de ellas.

Partenariado. La labor de la propia asociación, potenciada por la colaboración con otros apoyos externos, es básica para alcanzar los objetivos previstos. La diversificación de ofertas hacen prever la participación de un buen número de profesionales y entidades relacionadas con los proyectos en marcha (formación y empleo; servicios de apoyo a la integración, e integración fuera de la escuela).

Los **derechos** de estas personas son fomentados al permitirles dar pasos claros hacia una mayor integración y protagonismo en la sociedad.

Su **participación** es imprescindible como agentes principales de este proceso de avance hacia una mayor presencia en la sociedad y en el mercado laboral.

Todo ello supone un **desarrollo personal** obvio que se traduce en los cambios que se experimentan en el itinerario seguido por estas personas con la ayuda de las iniciativas de la Asociación.

Los **resultados** positivos pueden comprobarse mediante el análisis de los pasos realizados por estas personas con dificultades de aprendizaje, tanto niños como adultos.

La **innovación** se evidencia en el desarrollo personal y en la integración de estas personas y en el proceso seguido, de una atención que iba dirigida, al principio, a los niños discapacitados, y después se ha

extendido a poner en marcha estrategias para la integración de adultos discapacitados.

B.P. n.º 73 La Asociación Holandesa de Asistencia para las Personas con Discapacidades y el Instituto de Asistencia y Bienestar de los Países Bajos (Holanda)

Criterios de Selección

País: Holanda

Objetivo: Ayudar a los más vulnerables. Personas con Discapacidad

Colectivo: Personas con Discapacidad (Asistencia Social y Sanitaria)

Evaluación

Subsidiariedad. Esta iniciativa posee una evidente originalidad puesto que pone su principal esfuerzo en subrayar la importancia de la calidad de los servicios dirigidos a las personas con discapacidad y su repercusión en el tratamiento de las mismas. Su aplicación es obvia en los niveles más locales y de centros específicos.

Planteamiento holístico. La necesidad de calidad cubre todos los campos y servicios ofrecidos (entidades, profesionales, usuarios) y se constituye como eje de todas las actuaciones a realizar, resaltando su repercusión general en los diferentes aspectos de tratamiento.

Partenariado. Es una tarea que implica y responsabiliza a los empleados, a los grupos de trabajo, a la dirección de las entidades, a las propias personas discapacitadas, a los padres y familiares. El objetivo es fortalecer estas redes que tienen numerosos componentes. La iniciativa inicial ya fue fruto de una corresponsabilización entre la Asociación y el Instituto citados.

La **dignidad humana**, la **participación** de los beneficiarios y su **desarrollo personal** son consecuencias lógicas de la aplicación de unos criterios de calidad aceptados y aplicados por todos los participantes en los proyectos.

Los **resultados** que se ofrecen consisten en una plasmación de normas de calidad definitivas, vincu-

ladas al desarrollo y aplicación de políticas y estrategias en las organizaciones de asistencia y prestación de servicios. Fue la culminación de un largo trabajo preliminar.

La **evaluación** ha estado presente en todo el proceso hasta definir las normas apuntadas. Un proceso de análisis y reflexión que ha hecho posible llegar a un final altamente significativo.

La **transferibilidad** es evidente porque las normas definidas como fruto del esfuerzo realizado son aplicables a todos los centros y proyectos que trabajan con personas discapacitadas e, incluso, se podrían transferir dichos resultados referentes a la trascendencia de la calidad a otras experimentaciones dirigidas a otros colectivos.

La **innovación** consiste, precisamente, en este esfuerzo y en el proceso seguido para valorar la calidad y ver la trascendencia de su aplicación en los servicios, implicando a todos los agentes (profesionales, entidades..).

La **calidad** ya queda suficientemente resaltada a través de todo el análisis, subrayando que ha sido el fruto de un intercambio de ideas entre varios equipos y de la discusión de puntos de partida, sistemas de opiniones y actitudes. Esta experiencia parece huir de fáciles aplicaciones genéricas de sistemas de calidad, concedidas a veces con excesiva "alegría".

Dimensión territorial de la exclusión social

B.P. n.º 74 Estrategia Nacional para la Renovación de Barrios (Reino Unido)

Criterios de Selección

País: Reino Unido

Objetivo: Ayudar a los más vulnerables. Dimensión territorial de la exclusión social

Colectivo: Personas Excluidas (Vivienda, Educación y Desempleo)

Evaluación

Subsidiariedad. La estrategia pretende eliminar las diferencias existentes entre los barrios más desfavorecidos y el resto del territorio del país. Se

intenta potenciar y prestar una especial ayuda a dichas zonas.

Planteamiento holístico. Se pone en marcha un planteamiento global en el que se vean implicados todos los sectores presentes (comunidades locales, organismos públicos, entidades privadas y asociaciones voluntarias). Entre todos deben llevar a cabo la denominada “gestión de barrios” que incluye la lucha contra el paro y la delincuencia y la mejora de la salud, la enseñanza, la vivienda y la mejora del entorno.

Partenariado. Deben corresponsabilizarse todas las entidades presentes en los barrios y trabajar de una forma coordinada y en cooperación para ir dando pasos hacia esa renovación integral que se pretende. Además, se intenta movilizar a agentes a todos los niveles (local, regional y nacional). El gobierno aplica para esta estrategia los fondos necesarios.

Se pretende elevar la **dignidad humana** de las poblaciones de estos barrios y demostrar que se quieren respetar y fomentar los derechos básicos de sus habitantes (salud, educación, vivienda ...).

Se presupone la **participación** de los ciudadanos de estas zonas que deben ser la base de la renovación integral de las mismas. Su posicionamiento activo debe ser el motor para que la aportación de las distintas entidades sea efectiva y duradera.

El **desarrollo personal** y una mayor **responsabilidad** de los propios ciudadanos debe ser la principal consecuencia de la estrategia marcada por el gobierno.

Los **resultados** deben ser evaluados por la “Unidad de renovación de barrios”, la cual deberá comprobar que el gobierno cumple los 105 compromisos asumidos en la estrategia.

Se apunta tanto la **evaluación** interna (ya apuntada) como la externa, por medio de la cual, con carácter independiente, se valorarán objetivamente los avances realizados y las carencias que todavía quedan por resolver.

La **transferibilidad** se hace efectiva en el intercambio de experiencias entre unos barrios y otros.

Las B.P. llevadas a cabo en unas zonas pueden ser tenidas en cuenta en otras.

La **innovación** se manifiesta por un tratamiento integral de la situación de las zonas con mayores carencias para llegar a anular las diferencias entre unos barrios y otros del país. Se marca un cierto objetivo en el tiempo y se aplican los fondos necesarios para que la estrategia no sea una declaración de buenas intenciones.

Movilización de todos los diferentes agentes

Participación de los diferentes agentes

B.P. n.º 76 Responsabilidad Social de las Empresas (Dinamarca)

Criterios de Selección

País: Dinamarca

Objetivo: Movilización de todos los agentes. Participación de todos los agentes

Colectivo: Toda la población (Asistencia Social y Sanitaria)

Evaluación

Subsidiariedad. Se habla de una red nacional y cinco redes regionales en las que están implicados directivos de empresas privadas con una repercusión lógica sobre el territorio y sobre las trabajadoras y los trabajadores contratados por las mismas.

Planteamiento holístico. Se ha llegado a acuerdos entre el gobierno (Ministerio de Asuntos Sociales) y las empresas para profundizar y dar salida al objetivo de potenciar la responsabilidad social de las empresas. No se trata de un objetivo propagandístico de las mismas, sino de que éstas se impliquen con sus propios medios en la mejora del entorno de las empresas.

Partenariado. La cooperación entre el gobierno y las empresas privadas son la base sólida de estas experiencias. En esta línea, el gobierno ha creado el Centro de Copenhague con vistas al intercambio internacional de las experiencias que se vayan llevando a la práctica.

La **evaluación** de estas experiencias pasa por la introducción del denominado "Índice social" que les sirva de base a las propias empresas para comprobar sus avances en este aspecto. En dicho índice se ofrecen una serie de parámetros (política sanitaria, política familiar, contratación de trabajadores y trabajadoras inmigrantes...) para calibrar el nivel de responsabilidad social de las empresas.

La **transferibilidad** se basa en hacer públicas las cifras relativas a la responsabilidad de las empresas y poder, así, difundir sus propios avances para que puedan ser asumidos o tenidos en cuenta por otras empresas. El intercambio internacional apuntado fomenta la transferibilidad de las experiencias realizadas.

La **innovación** se basa en potenciar esta nueva faceta a asumir por parte de las empresas, que no pueden quedarse en el mero ámbito de sus responsabilidades laborales, sino que deben abrirse a la sociedad e implicarse en nuevos objetivos de avance social de su entorno.

Promover la igualdad entre hombres y mujeres

B.P. n.º 77 "Oltre La Strada", Emilia Romagna (Italia)

Criterios de Selección

País: Italia

Objetivo: Promover la igualdad entre hombre y mujeres

Colectivo: Mujeres y Menores (Asistencia Social y Sanitaria)

Evaluación

Subsidiariedad. La base de esta experiencia se encuentra en las redes locales que llegan a las problemáticas y a las necesidades de las personas inmigradas, víctimas del tráfico personal...

Planteamiento holístico. El planteamiento que se hace es global y pluridisciplinar. Se trata de dar una respuesta integrada a las situaciones de explotación que sufren, sobre todo, mujeres y niños. Su objetivo es la rehabilitación total de estas personas. Comprende actividades variadas: contacto inicial, asesoramiento jurídico y protección, centros de acogida, formación profesional e, incluso, empleos en empresas dirigidas, sobre todo, por mujeres.

Partenariado. Están implicadas las redes locales compuestas por las autoridades locales, las ONG y los trabajadores y trabajadoras sociales. Además la legislación italiana se ha responsabilizado de conceder permisos de residencia temporales a las víctimas de este tráfico. Por otra parte, se entra en contacto con entidades públicas y privadas de los países de origen para que la respuesta sea más efectiva e integral.

Los **derechos** de estas personas son promovidos por esta iniciativa y de esta manera se compensa, en parte, la explotación de que han sido víctimas por las mafias que no les han respetado sus mínimos derechos.

La **participación** de estas personas es absoluta en todo el itinerario hacia su rehabilitación (asesoramiento, acogida, formación, empleo...). Estas circunstancias les facilitan su desarrollo personal y la posibilidad de rehacer su vida con una autonomía e independencia de la cual hasta ahora carecían.

Los **resultados** son obvios en cuanto a la rehabilitación, y hay que añadir otra faceta consistente en la prevención de situaciones similares, sobre todo a través de la colaboración con los países de origen.

La **innovación** radica en esta atención activa e integral hacia estos grupos de población que se encuentran absolutamente marginados y explotados y que reciben, a través de esta iniciativa, la posibilidad de replantear a fondo el futuro de sus propias vidas. La colaboración interestatal es un factor, asimismo, de innovación.

CAPÍTULO III. ANEXO 4. HACIA UN MANUAL PARA EVALUAR BPS

1ª FASE. DISEÑO Y PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO. PASOS ORGANIZATIVOS			
Criterios	Contenido del criterio	Indicadores operativos	Ejemplos
1. Subsidiariedad y valor de lo local/cercano	<ul style="list-style-type: none"> Las políticas y los servicios son más integradores si se definen y se aplican en el nivel más próximo posible a las personas; aunque este principio se aplica para mejorar las políticas generales, es todavía más necesario para mejorar el nivel de justicia, la igualdad de oportunidades y llegar a las personas particularmente vulnerables. La resolución de un problema debe ser siempre asumido por la instancia más cercana, sin que las otras instancias más alejadas puedan substituir la responsabilidad de la primera. 	<ul style="list-style-type: none"> Que se identifique el nivel local de la actuación, o bien el nivel de actuación más próximo a los/las destinatarios/as, en el que se tenga el papel de liderazgo y coordinación. 	<ul style="list-style-type: none"> Nº 74 Estrategia nacional para la renovación de barrios (Reino Unido). eliminar diferencias entre los barrios más desfavorecidos y el resto del territorio. Ayuda especial a estas zonas. Otros proyectos representativos de este criterio son el 11, 16, 52, 64 y 65.
2. Solidaridad y colaboración. partenariado y transversalidad	<ul style="list-style-type: none"> Las políticas y los servicios integradores suelen desarrollarse y promoverse por medios que impulsan la solidaridad y la cohesión en la sociedad, y promueven la colaboración y corresponsabilidad entre todos los agentes. El proyecto propone actuaciones transversales integradas, incorporadas a otras actuaciones ya en curso, o bien plantea acciones que implican a varios agentes (departamentales, territoriales, políticos/ técnicos, públicos/privados, etc.), fomentando el trabajo en red y las acciones integradas. 	<ul style="list-style-type: none"> Que incluya propuestas de actuación que incorporen a vecinos, entidades ciudadanas, etc., en la gestión del proyecto y en la toma de decisiones. Que en las diferentes fases de la intervención colaboren agentes de distinta naturaleza (organismos públicos, orígs, empresas...). Que explice la metodología de trabajo en red o en acción integrada. Que se aplique sobre todo a los agentes de las administraciones públicas (nivel horizontal y vertical). Que se establezcan sistemas de participación permanentes, a ser posible, formalizados y estructurados. 	<ul style="list-style-type: none"> Nº 4. Enforma (España). son los jóvenes gitanos los principales protagonistas que se plantean una formación específica y una salida laboral actuando de puente entre la comunidad gitana y el resto de la sociedad. Otros proyectos representativos de este criterio son el 6, 25, 27, 28 y 59.
3. Planteamiento holístico / respuestas integradas	<ul style="list-style-type: none"> La elaboración de políticas y la prestación de servicios deberían llevarse a cabo de manera integrada, para que se tengan en cuenta las necesidades de todas las personas y no solo las de un grupo (Target Group), o bien todas las necesidades de cada persona. Deriva de la multidimensionalidad de la exclusión social. Necesidad de un abordaje también multidimensional. 	<ul style="list-style-type: none"> Que se trabaje con la metodología de itinerario de inserción personalizado. Que se incorpore una estructura de partenariado, reunir socios y crear sinergias para aunar objetivos, complementar instrumentos, evitar duplicidades, interferencias y solapamientos innecesarios. Que se especifiquen actuaciones integradas. Que participen agentes de ámbitos y sectores diferentes. 	<ul style="list-style-type: none"> Nº 69 Estrategia integrado de apoyo y atención psiquiátrica en la comunidad Sjajef (Bélgica). Supone un avance de su desarrollo personal indiscutible, superando barreras que hasta hace poco se consideraban insalvables. Otros proyectos representativos de este criterio son el 7,17,18,35 a 41, 66 a 68.
4. Referencia a políticas globales	<ul style="list-style-type: none"> Se orienta a evitar que se planteen, simplemente, actuaciones aisladas del conjunto de la acción social global. es un elemento previo que deben tener en cuenta las BPs en su puesta en marcha. Tiene que ver con el concepto de mainstreaming (en qué medida el proyecto tiene conexión con las políticas globales y posibilidad de ser tenido en cuenta por éstas) y el concepto de impacto o posibilidad de influenciar las políticas generales. 	<ul style="list-style-type: none"> Que el diseño inicial muestre con claridad su conexión con políticas globales. Que los resultados obtenidos sean aprovechados para modificar políticas globales existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> Nº 1 Trace: un programa personalizado para los jóvenes con dificultades (Francia). empleos estables para el 50% de ellos mediante contrato de 18 meses. Cuenta con un comité que coordina y moviliza las medidas a nivel nacional regional o local. Otros proyectos representativos de este criterio son el 30, 47, 52, 53 y 58.

CAPÍTULO III. ANEXO 4. HACIA UN MANUAL PARA EVALUAR BPs (CONTINUACIÓN)

2ª FASE. OBJETIVO PRINCIPAL DEL PROYECTO: LOS PROPIOS AFECTADOS			
Criterios	Contenido del criterio	Indicadores operativos	Ejemplos
5. Participación de los propios afectados	<ul style="list-style-type: none"> Las personas afectadas por la pobreza y la exclusión social deben participar en la elaboración, la aplicación y el seguimiento de las políticas y los servicios integradores. Los grupos y colectivos afectados son implicados en las diferentes fases del proyecto Soluciones de abajo a arriba 	<ul style="list-style-type: none"> Que el proyecto incorpore a los destinatarios del mismo en el diseño, planificación y la gestión del proyecto. Que el proyecto articule la intervención de los colectivos implicados. 	<ul style="list-style-type: none"> Nº 33 M Salzburger Hilfswerk, Centro de Asistencial Social de Pongau (Austria). Ampliación y mejora de la asistencia domiciliaria, participando los clientes en la planificación de los servicios, que están coordinados. Otros proyectos representativos de este criterio son el 44, 45, 48 y 56.
6. Dignidad humana y derechos	<ul style="list-style-type: none"> Las políticas y los servicios integradores reconocen y promueven la dignidad humana y los derechos fundamentales de todos impulsando la igualdad de trato y rechazando la discriminación. 	<ul style="list-style-type: none"> Diagnóstico de necesidades desde la perspectiva de derechos y dignidad humana. Propuestas de intervención antidiscriminatorias que garanticen la igualdad de trato. 	<ul style="list-style-type: none"> Nº 58 Promover la igualdad y la lucha contra la discriminación por ley (Irlanda), puesta en marcha de diversas medidas legales. Otros proyectos representativos de este criterio son el 23,31,46 y 49.
7. Autonomía, mayor responsabilidad y desarrollo personal	<ul style="list-style-type: none"> Las políticas y los servicios integradores buscan reducir la dependencia y promueven una mayor responsabilidad, autonomía e independencia de los beneficiarios; también fomentan las oportunidades de progreso, crecimiento y desarrollo personal. 	<ul style="list-style-type: none"> La intervención ha de plantear actuaciones dirigidas a promover la capacitación, la autonomía de las personas usuarias. El proyecto tiene que incluir un sistema de evaluación de la mejora de la autonomía personal. 	<ul style="list-style-type: none"> Nº 32 Les Amis, Paris (Francia). ONG que presta ayuda a domicilio fomentando su autonomía e independencia. Otros proyectos representativos de este criterio son el 4, 30, 43, 48 y 56.
3ª FASE. LA IMPLANTACIÓN DEL PROYECTO TIENE COMO FINALIDAD UNOS EFECTOS Y RESULTADOS ESPECÍFICOS			
Criterios	Contenido del criterio	Indicadores operativos	Ejemplos
8. Facilidad de uso	<ul style="list-style-type: none"> Al ser más transparentes, accesibles, flexibles y receptivos para las personas usuarias, los servicios se vuelven más integradores (p. ej., los puntos de acceso únicos). 	<ul style="list-style-type: none"> Que se incorpore un proceso de atención del tipo "ventanilla única". Que se planteen modelos de simplificación burocrática. Que indiquen procesos de colaboración interagentes, integrados, en red, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Nº 9 Sistema integrado de bienestar juvenil de Salzgitter RAN-JOB-BET (Alemania). coordinación de diversos organismos y centros ya existentes. Otros proyectos: 11, 35, 41, 48.
9. Garantías de transparencia	<ul style="list-style-type: none"> Los destinatarios de las políticas, entre los que se incluyen las personas usuarias de servicios, deberían tener garantías de claridad y transparencia sobre la toma de decisiones, y disponer de procedimientos claros para rechazar o recurrir las decisiones (por ejemplo, el defensor del pueblo, la carta de derechos). 	<ul style="list-style-type: none"> Que el proyecto incorpore momentos de consulta a usuarios o sus familias y momentos de rendimiento de cuentas, o bien que se les incorpore en todas las partes del proceso (planificación y toma de decisiones, proceso de seguimiento...). Que el proyecto tenga un sistema de información claro y permanente que facilite el conocimiento por parte no solo de los usuarios sino de todos los "stakeholders". Que se hagan públicas las decisiones y los resultados de las acciones. 	<ul style="list-style-type: none"> No se ha detectado la presencia explícita de este criterio en ninguno de los treinta seleccionados. Puede valer cualquier modelo de atención residencial, centro de día, etc., que utilice, sistemáticamente, encuestas de satisfacción a usuarios o sus familias.

CAPÍTULO III. ANEXO 4. HACIA UN MANUAL PARA EVALUAR BPs (CONTINUACIÓN)

<p>10. Eficacia (proofing)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los servicios integradores responden con rapidez y celeridad a las necesidades de las personas, con un mínimo de burocracia, interviniendo en el momento más precoz y buscando soluciones rentables 	<ul style="list-style-type: none"> • Que se planteen modelos de simplificación burocrática. • Que incluya propuestas para la detección precoz de la problemática. • Que incluya propuestas de intervención más eficientes que las anteriores. • Que se establezcan indicacores objetivables de resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nº 50. Municipio de Bolonia (Italia). planificación estratégica de servicios locales para personas mayores dependientes. • Nº 49. Aplicación de una cobertura sanitaria universal (Francia). Evita trámites burocráticos. • Otros proyectos 30, 35, 42, 61.
<p>11. Mejora y viabilidad permanente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Siempre se puede mejorar el aspecto integrador de las políticas y los servicios, así como su viabilidad, de ahí que cada vez más los estados miembros sigan regularmente los «resultados» de las políticas y los servicios, consulten a las personas usuarias y tengan en cuenta sus comentarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • El proyecto incorpora propuestas para la mejora de la 'eficiencia' en la intervención, sin detrimento de la calidad de la misma. • El proyecto tiene que incluir un sistema de evaluación de la mejora de la eficiencia respecto de situaciones anteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> • N° 56 Reintegración de los jóvenes que han abandonado la enseñanza y se encuentran en una situación de exclusión (Italia). Resultados evidentes. En Nápoles se recuperan un buen número de jóvenes que habían abandonado la enseñanza. En el norte los jóvenes se hacen cargo de los propios centros. Alrededor del 60% de los que participan en nuevas cooperativas mantienen sus puestos de trabajo.
<p>12. Innovación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Toda nueva visión en un tiempo y lugar determinados, aunque pueda no tener dicho valor en un contexto espacio-temporal distinto. • La innovación, para hacer avanzar efectivamente la lucha contra la pobreza, en el sentido de huir de un estilo "tradicional" consistente en intentar solucionar los problemas, preferentemente inmediatos, de las personas excluidas, apunta más bien a "ofrecer instrumentos" a estas poblaciones para que ellas mismas sean capaces de dar un salto cualitativo en su itinerario de vida y se autorresponsabilicen de poner las bases para evitar la persistencia de su marginación e iniciar un proceso positivo que no admita el retroceso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que plantee la innovación bien en el colectivo o problemática a atender, en la metodología y procesos de intervención o en el tipo de práctica planteada. • Que la innovación planteada lo sea en relación al contexto en el que se plantea la acción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nº 10 New Deal for Young Unemployed People (Reino Unido). Cambio radical respecto de las medidas anteriores de integración y creación de empleo en el Reino Unido. • Otros proyectos representativos de este criterio son el 8, 11, 15, 48, 60 y el 76.
<p>13. Calidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la calidad de vida de las personas destinatarias, mejora de la calidad técnica en los procesos de intervención, etc. la calidad repercute, en primer lugar, en los propios destinatarios, pero además, lo hace en el resto de personas relacionadas con la misma (trabajadores, profesionales, familiares, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Que el proyecto concrete estándares de calidad a alcanzar, cuantitativos (ratos) o cualitativos (metodologías). • Que se planteen aspectos de calidad de vida, promoción de la autonomía de las personas usuarias, defensa de derechos, etc. • Que se propongan metodologías de intervención orientadas a la mejora de la calidad de la intervención. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nº 14. Proyecto de sistemas locales de calidad en Hailikko (Finlandia). Sistema de calidad dirigido por la asociación finlandesa de retraso mental y varios municipios para desarrollar herramientas de calidad y autoevaluación. • Otros proyectos representativos de este criterio son el 41, 42, 71, 72 y 73.

CAPÍTULO III. ANEXO 4. HACIA UN MANUAL PARA EVALUAR BPs (CONTINUACIÓN)

4ª Fase. Evaluación			
Criterios	Contenido del criterio	Indicadores operativos	Ejemplos
14. Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> La evaluación interna y externa durante todo el desarrollo de un proyecto es necesaria para valorar, los procesos de intervención, los resultados conseguidos y el impacto social que se ha derivado. 	<ul style="list-style-type: none"> Que el proyecto incorpore un plan de evaluación interna y externa apoyado en asignación de recursos suficientes. 	<ul style="list-style-type: none"> Nº 7. Proyecto Krarmi (Suecia). Se resalta la evaluación regular del trabajo realizado para comprobar la adaptación del proyecto a las necesidades de la población diana. Otros proyectos representativos de este criterio son 49, 57, 60 y 63.
5ª Fase. Transferencia de los resultados			
Criterios	Contenido del criterio	Indicadores operativos	Ejemplos
15. Transferibilidad	<ul style="list-style-type: none"> Tipo de intervención que permite exportar, dentro y fuera de la entidad, metodologías exitosas. 	<ul style="list-style-type: none"> Que el proyecto incorpore innovación en los procesos de intervención. Que cuente con un dispositivo de evaluación preciso para determinar con certeza la mayor o menor bondad de las metodologías utilizadas. Que en el proyecto esté previsto un análisis sobre en qué medida las acciones, metodologías, etc., son extrapolables. Que se creen mecanismos de difusión. 	<ul style="list-style-type: none"> Nº 8 Vitamine W (Amberes, Bélgica). La transferibilidad queda plasmada en la expansión lograda con referencia a los servicios, la puesta en marcha de múltiples proyectos piloto y su coordinación a nivel subregional. Otros proyectos: 7, 52, 63 y 76.

CAPITULO IV

CUADRO IV.1. PRINCIPALES HITOS LEGISLATIVOS EN RELACIÓN CON LA POTECIÓN AL DESEMPLEO Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL ESTADO Y LA CAPV

ETAPAS	SERVICIOS SOCIALES Y MANTENIMIENTO DE INGRESOS		LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO	CAPV	ESTADO	CAPV
	ESTADO	ESTADO				
Preconstitucional	<ul style="list-style-type: none"> — 1849. Ley general de beneficencia. — 1963. Ley de bases de seguridad social. 					
1978-1981	<ul style="list-style-type: none"> — 1978. Constitución española. — 1978. Real decreto ley: creación del instituto nacional de servicios sociales, INSERSO, 3ª edad y minusválidos. 	<ul style="list-style-type: none"> — Estatuto de autonomía para el País Vasco. Ley orgánica 3/1979 de 18 de diciembre de 197. 	<ul style="list-style-type: none"> — 1978. INEM — 1980. Ley básica del empleo 1980: Subsidio ligado a cotización. — 1985. Plan FIP. 			
1982-1988	<ul style="list-style-type: none"> — 1982. Ley de integración de minusválidos. LISMI. — 1985. Ley de pensiones de 1985. 	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 6/1982 de 20 de mayo sobre servicios sociales. — Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre instituciones comunes de la comunidad autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos. — Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases de régimen local. — Decretos, de 5 de marzo, sobre los traspaso de los servicios de las instituciones comunes de la comunidad autónoma de los TT.HH. de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa en materia de asistencia social. 				
1989-1995	<ul style="list-style-type: none"> — 1988. Inicio del plan concertad. — 1990. Ley 26/1990 de prestaciones no contributivas, LPNC. — 1994. Ley 1/1994. Ley general de la Seguridad Social. (LGSS). 	<ul style="list-style-type: none"> — Plan integral de lucha contra la pobreza. Ingreso mínimo familiar. — Decreto 64/1989 por el que se regulan las ayudas económicas a situaciones de emergencia social. — Ley 2/1990, de 3 de mayo, de ingreso mínimo de inserción. — Ley 12/1994, de 17 de junio, de fundaciones del País Vasco 	<ul style="list-style-type: none"> — LEY 22/1992 Medidas urgentes fomento y protección desempleo mayor período de cotización, baja de cuantías. 	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 3/1993, de 20 de mayo, de medidas presupuestarias y financieras extraordinarias para reactivar la económica y empleo en la CAPV. — Decreto 142/1993 creación de EGAILAN, que posteriormente incluye el servicio vasco de colocación, LANGAI. 		
1996 en adelante	<ul style="list-style-type: none"> — Leyes de servicios sociales en las CC-AA — Legislación propia en cada comunidad autónoma en rentas mínimas. 	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 5/1996, de 18 de octubre, de servicios sociales. — Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social. — Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado. — Decreto 199/1999 por el que se regulan las ayudas de emergencia social. — Decreto 1/2000, de 11 de enero, por el que se regulan los convenios de inserción. — Ley 8/2000 y 9/2000 de 10 de noviembre, de modificación de la ley contra la exclusión social. — Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de carta de derechos sociales. — Decreto 199/2002, de 30 de julio, por el que se articula el programa AUZOLAN, para la inserción laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión. — Decreto 155/2001, de determinación de funciones en materia de servicios sociales (que desarrolla la ley 5/1996 de servicios sociales 2003. — Ley 4/2003, de 25 de junio, de modificación de la ley contra la exclusión social. 	<ul style="list-style-type: none"> — 1997. Plan de acción para el empleo del Reino de España 			

CUADRO IV.2. REPARTO DE COMPETENCIAS: LEY 5/1996 DE SERVICIOS SOCIALES Y DECRETO 155/2001 DE REPARTO DE COMPETENCIAS

INSTITUCIONES	FUNCIONES LEY 5/1996	FUNCIONES DECRETO 155/2001
<p>Parlamento Vasco</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Función Legislativa en materia de S.S.SS. — Desarrollo normativo y la acción directa. — Planificación general de los servicios sociales; para determinar prioridades, evitar desequilibrios territoriales y garantizar niveles mínimos de protección en coordinación con diputaciones y municipios. — Coordinación de las actividades de los órganos de las administraciones competentes como de los sectores de la iniciativa privada. — Ordenación de los servicios sociales y regulación de los mismos. — Creación, mantenimiento y gestión de aquellos programas, centros o servicios de competencia directa del gobierno. — Inspección de las entidades vinculadas a la competencia de acción directa del gobierno. — Planificación, coordinación y diseño de estadísticas de servicios sociales, así como elaboración y mantenimiento de las mismas. — Creación y mantenimiento de un registro general de servicios sociales. — Tutela de las fundaciones y las relaciones administrativas respecto a otras entidades benéfico asistencial que presten servicios sociales dentro de la comunidad autónoma del País Vasco. — Estudio de las causas de los problemas sociales. — Ejercicio de la potestad sancionadora respecto a entidades vinculadas a la competencia de acción directa del gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> — Prestación de renta básica. — Prestación de ayudas de emergencia social. — Expedición y renovación de los carnets de familia numerosa.
<p>Gobierno Vasco</p>		

CUADRO IV.2. REPARTO DE COMPETENCIAS: LEY 5/1996 DE SERVICIOS SOCIALES Y DECRETO 155/2001 DE REPARTO DE COMPETENCIAS (CONTINUACIÓN)

INSTITUCIONES	FUNCIONES LEY 5/1996	FUNCIONES DECRETO 155/2001
<p>Diputaciones Forales</p> <ul style="list-style-type: none"> — Ejecución de las normas de servicios sociales. — Reglamentaria para la organización de sus propios servicios. — Programación en su ámbito territorial de acuerdo con la planificación general establecida por el gobierno y la programación de los ayuntamientos. — Creación, mantenimiento y gestión de los servicios sociales especializados cuya gestión no venga atribuida por esta ley al gobierno vasco o a los ayuntamientos. — Inspección y control de programas, centros y servicios propios de su titularidad y de los municipales y privados que reciban aportaciones económicas forales. — Estudio y determinación de las necesidades a cubrir y programación escalonada de recursos. — Asistencia técnica y asesoramiento a entidades locales e iniciativa privada concertada. — Promoción de la participación de todos los agentes implicados en la gestión y desarrollo de los servicios sociales. — Promoción y fomento de servicios sociales municipales mancomunados. — Autorización y homologación de servicios y centros privados. — Creación y mantenimiento del Registro Foral de Servicios Sociales. — Mantenimiento de estadísticas de necesidades y servicios. — Ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito de su competencia. 		<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar la existencia de centros y servicios destinados a colectivos específicos: <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Personas mayores de 60 años dependientes. <ol style="list-style-type: none"> 1.1.1. Valoración de la dependencia. 1.1.2. Programas de ocio y tiempo libre. 1.1.3. Centros de día. 1.1.4. Estancias temporales. 1.1.5. Residencias para mayores dependientes. 1.1.6. Acogimiento familiar. 1.2. Personas entre 0 y 59 con alguna discapacidad y con calificación de dependientes. <ol style="list-style-type: none"> 1.2.1. Valoración de la dependencia. 1.2.2. Programas de apoyo a la movilidad. 1.2.3. Programas de ocio y tiempo libre. 1.2.4. Centros ocupacionales. 1.2.5. Centros de día. 1.2.6. Programa de acogimiento familiar. 1.2.7. Servicios residenciales. 1.3. Infancia en situación de desprotección. <ol style="list-style-type: none"> 1.3.1. Programas especializados en intervención familiar. 1.3.2. Programa de acogimiento familiar. 1.3.3. Programa de acogimiento en centros residenciales. 1.3.4. Programa de adopción. 1.4. Colectivos en situación de vulnerabilidad. <ol style="list-style-type: none"> 1.4.1. Programa de atención psicológica a víctimas de malos tratos y agresiones sexuales. 1.4.2. Programa de asesoramiento jurídico para personas objeto de malos tratos y agresiones sexuales. 1.4.3. Programas de integración social de toxicómanos. 1.4.4. Programas de alojamientos comunitarios para la población en riesgo de exclusión social. 1.4.5. Programas residenciales para enfermos de sida. 2. Prestaciones técnicas: recuperables y no recuperables. 3. Medidas de inserción social: ayudas económicas: <ol style="list-style-type: none"> 3.1. A la movilidad y transporte de personas con graves dificultades de movilidad. 3.2. Al acogimiento familiar de menores. 3.3. Complementarias a los programas de intervención familiar. 3.4. Complementarias de los programas de guarda y acogimiento. 3.5. A familias extensas con menores acogidos de hecho. 3.6. Especiales a jóvenes mayores de edad. 3.7. A perceptores de pensiones y subsidio. 3.8. Especiales para la inserción, destinadas a quienes no reúnen todas las condiciones para acceder a la renta básica. 4. Otras prestaciones: <ol style="list-style-type: none"> 4.1. En el marco de la LISMI.

CUADRO IV.2. REPARTO DE COMPETENCIAS: LEY 5/1996 DE SERVICIOS SOCIALES Y DECRETO 155/2001 DE REPARTO DE COMPETENCIAS (CONTINUACIÓN)

INSTITUCIONES	FUNCIONES LEY 5/1996	FUNCIONES DECRETO 155/2001
<p>Municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> — Ejecución de las normas de servicios sociales. — Creación, organización, gestión y reglamentación de los servicios sociales definidos en el párrafo anterior. — Programación municipal de los servicios sociales. — Promoción de la solidaridad y la participación ciudadana. — Detección de las necesidades sociales. — Promoción y realización de investigaciones y estudios sobre la problemática social a nivel municipal. — Inspección y control de los servicios de su competencia. — Ejercicio de la potestad sancionadora respecto de los servicios sociales de su competencia. 	<p>1. Programas y servicios correspondientes a los servicios sociales de base.</p> <ul style="list-style-type: none"> 1.1. Ser centros de información, valoración y orientación. 1.2. Prestar servicios o programas de convivencia mediante actuaciones de ayuda en el propio domicilio de la persona interesada. 1.3. Desarrollar programas de intervención orientados a proporcionar los recursos y medios que faciliten la integración social de personas, familias y grupos, atendiendo prioritariamente a la prevención de la marginación. 1.4. Realizar programas de sensibilización sobre las necesidades existentes y de fomento de la participación social en el desarrollo de la vida de la comunidad. 1.5. Gestionar la tramitación de las prestaciones que les correspondan. 1.6. Elaborar información con criterios de homogeneización, coordinación y sistematización. 1.7. Detectar las necesidades en su ámbito territorial y las anomalías que se produzcan en su satisfacción. 1.8. Alojamiento alternativo. 1.9. El ejercicio de cualquier función análoga que puedan desarrollar y se les atribuya expresamente. <p>2. Otros programas y servicios.</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.1. Servicios de acogimiento de urgencia. 2.2. Centros destinados a favorecer la convivencia social y la solidaridad entre las/os ciudadanas/os. 	

CUADRO IV.4. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES EPDS DE POBREZA DE MANTENIMIENTO Y DE ACUMULACIÓN SEGÚN CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS (% HOGARES Y % PERSONAS). CAPV 2000-2004(1)

	Hogares						Personas					
	Pobreza de mantenimiento			Pobreza de acumulación			Pobreza de mantenimiento			Pobreza de acumulación		
	Riesgo de ausencia de bienestar			Riesgo de pobreza			Riesgo de ausencia de bienestar			Riesgo de pobreza		
	2000	2004	2004	2000	2004	2004	2000	2004	2004	2000	2004	2004
TOTAL	5,5	4,9	28,8	23,6	1,8	2,1	3,6	3,5	20,9	19,8	2,6	2,2
CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS												
SEXO												
Varones	3,0	2,9	21,6	18,7	1,3	1,9	2,8	2,9	18,4	17,5	2,2	2,5
Mujeres	13,3	12,3	51,9	41,6	3,7	3,0	4,3	4,2	23,3	22,0	2,9	2,0
EDAD												
<15 años	—	—	—	—	—	—	4,4	5,3	22,9	26,6	4,7	4,6
15-24 años	69,3	23,4	89,1	64,7	2,4	35,3	2,7	3,9	14,7	21,8	2,8	2,0
25-34 años	7,9	11,2	29,8	24,2	3,9	6,7	3,3	4,2	17,1	15,1	3,6	3,0
35-44 años	5,0	7,0	24,2	28,4	2,6	2,6	3,3	4,2	19,1	22,1	2,6	2,3
45-54 años	2,4	2,8	13,0	18,0	0,8	1,5	1,7	2,6	11,7	15,5	1,5	0,7
55-64 años	5,8	4,6	20,4	19,2	1,1	1,5	4,4	3,2	19,0	16,7	1,9	1,6
> 65 años	6,4	1,8	45,1	25,6	1,6	1,4	5,2	1,8	38,4	22,2	1,2	1,7
ESTADO CIVIL												
Soltero/a	14,5	11,1	39,0	28,4	3,4	3,4	3,7	4,3	17,5	19,4	3,2	3,0
Casado/a	2,5	2,0	20,3	18,1	1,0	1,6	2,5	2,0	19,9	17,8	1,7	1,4
Viudo/a	6,9	5,0	51,6	33,9	2,1	1,7	5,5	4,5	42,2	28,0	1,3	1,8
Divorciado/a/separado/a	24,3	19,0	41,8	48,8	4,8	10,5	19,4	16,2	40,8	41,0	11,5	5,0
TIPO DE GRUPO FAMILIAR												
No grupo familiar	14,8	11,3	62,5	42,3	2,2	2,2	11,1	9,6	47,9	34,8	2,1	2,4
Matrimonio o pareja sin hijos	4,5	2,8	34,2	18,8	0,9	0,9	4,3	2,9	32,5	18,5	1,0	1,1
Matrimonio o pareja con hijos	2,0	1,8	15,4	16,8	1,1	2,1	1,9	1,8	14,6	16,8	2,6	1,6
Padre o madre con hijos	8,0	12,2	29,6	29,2	4,6	4,6	6,7	9,9	27,7	27,7	5,0	7,8
Otro grupo familiar	8,4	1,6	19,9	17,6	1,4	—	12,8	1,3	22,7	14,4	—	1,1
RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD												
Ocupado/a	1,8	2,8	14,3	18,0	1,2	1,1	1,2	1,7	9,6	11,1	1,8	1,5
Parado/a	34,9	36,7	71,0	62,9	6,9	18,7	11,8	15,4	39,9	43,2	7,9	5,5
Inactivo/a	7,5	5,4	41,7	28,5	2,3	2,1	4,4	3,8	27,2	24,6	2,4	2,5
TIEMPO TRABAJADO EL ÚLTIMO AÑO												
Todo el año	1,2	1,5	12,7	15,5	0,8	0,8	1,1	1,0	8,7	9,8	1,6	1,4
6-11 meses	10,2	15,4	34,5	42,5	4,9	4,9	3,8	6,7	17,6	21,9	3,1	2,1
Menos de 6 meses	26,3	25,5	45,1	59,0	21,3	21,3	4,2	5,9	19,2	21,3	4,6	3,2
Nada	34,3	47,8	75,5	71,8	18,5	15,7	11,5	18,5	41,4	49,6	8,5	6,1
Total	3,8	4,6	17,7	20,5	2,1	2,1	2,7	3,2	13,9	14,7	2,7	1,9

CUADRO IV.4. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES EPDS DE POBREZA DE MANTENIMIENTO Y DE ACUMULACIÓN SEGÚN CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS (% HOGARES Y % PERSONAS). CAPV 2000-2004(1) (CONTINUACIÓN)

	Hogares				Personas							
	Pobreza de mantenimiento		Pobreza de acumulación		Pobreza de mantenimiento		Pobreza de acumulación					
	Riesgo de pobreza		Riesgo de pobreza		Riesgo de ausencia de bienestar		Riesgo de pobreza					
	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004				
TOTAL	5,5	4,9	28,8	23,6	2,1	1,8	20,9	19,8	2,6	2,2		
CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS												
NIVEL DE INSTRUCCIÓN	11,6	23,9	57,8	54,1	1,3	1,1	5,1	5,1	28,4	27,9	4,2	9,0
Analfabetos	4,9	2,0	54,7	32,0	3,0	6,7	3,5	2,3	34,6	24,6	4,8	9,8
Sin estudios	7,2	4,6	35,5	28,9	2,5	1,7	4,9	4,1	27,0	24,5	3,2	1,9
Primarios	4,9	5,4	22,4	24,1	3,3	1,9	3,0	3,8	16,1	21,4	2,4	2,2
Secundarios	1,6	10,8	23,6	24,4	1,4	3,6	2,7	5,1	21,1	17,2	2,5	1,8
FP I	4,3	5,7	16,3	19,0	1,4	0,7	2,5	3,5	11,9	14,4	1,2	0,4
FP II	—	1,1	9,2	7,0	1,2	1,8	0,7	1,1	9,4	6,5	0,9	0,9
Terciarlos medios	0,9	3,0	7,9	9,5	—	0,4	0,9	1,5	8,2	10,3	0,7	0,2
Terciarlos superiores												

En los indicadores de riesgo de ausencia de bienestar o bajos ingresos se incluyen los colectivos pobres.

En los datos de hogares, la variable de referencia corresponde a las características de la persona principal del hogar.

Las tasas personales se calculan aplicando la situación del hogar en el que reside cada persona y no en base a los recursos personales en sentido estricto.

Fuente: Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS), 2000 y 2004.

CUADRO IV.5. INDICADORES EPDS (POBREZA DE MANTENIMIENTO Y DE ACUMULACIÓN) SEGÚN CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS (ABSOLUTOS Y % DE HOGARES Y PERSONAS). CAPV. 2004(1) (CONTINUACIÓN)

	Hogares						Personas					
	Pobreza de mantenimiento			Pobreza de acumulación			Pobreza de mantenimiento			Pobreza de acumulación		
	Riesgo de pobreza		Riesgo de ausencia de bienestar	Riesgo de pobreza		Riesgo de ausencia de bienestar	Riesgo de pobreza		Riesgo de ausencia de bienestar	Riesgo de pobreza		Riesgo de ausencia de bienestar
	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total
TOTAL	36.428	4,9	175.390	23,6	13.366	1,8	73.718	3,5	412.963	19,8	46.177	2,2
CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS												
NIVEL DE INSTRUCCIÓN												
Analfabetos	2.061	23,9	4.658	54,1	950	11,0	6.153	5,1	33.599	27,9	10.848	9,0
Sin estudios	473	2,0	7.516	32,0	1.565	6,7	1.543	2,3	16.270	24,6	6.503	9,8
Primarios	16.736	4,6	105.393	28,9	6.082	1,7	35.198	4,1	209.975	24,5	16.492	1,9
Secundarios	4.388	5,4	19.581	24,1	1.544	1,9	12.262	3,8	68.850	21,4	7.195	2,2
FP I	4.076	10,8	9.199	24,4	1.343	3,6	5.098	5,1	17.253	17,2	1.837	1,8
FP II	5.820	5,7	18.384	19,0	728	0,7	8.245	3,5	33.469	14,4	1.024	0,4
Tercianos medios	497	1,1	3.230	7,0	833	1,8	1.747	1,1	10.162	6,9	1.431	0,9
Tercianos superiores	2.377	3,0	7.428	9,5	321	0,4	3.471	1,5	23.386	10,3	847	0,4

En los indicadores de riesgo de ausencia de bienestar o bajos ingresos se incluyen los colectivos pobres.

En los datos de hogares, la variable de referencia corresponde a las características de la persona principal del hogar.

Las tasas personales se calculan aplicando la situación del hogar en el que reside cada persona y no en base a los recursos personales en sentido estricto.

Fuente: Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS), 2004.

CUADRO IV.6. INDICADORES DE RENTA BAJA O AUSENCIA DE BIENESTAR SEGÚN GÉNERO. DATOS COMPARATIVOS DE LA CAPV CON ESPAÑA Y LA UE-15

	Total			Mujeres			Hombres		
	España	UE-15	CAPV	España	UE-15	CAPV	España	UE-15	CAPV
TOTAL	19	15	16,5	20	17	18,6	17	14	14,3
Edad									
≤ 15 años	26	19	22,3	26	19	22,3	25	19	22,2
16-24 años	20	19	18,9	21	20	20,6	19	19	17,2
25-49 años	15	12	12,2	16	14	14,2	14	11	10,2
50-64 años	17	12	13,5	18	13	15,2	15	12	11,6
> 65 años	22	19	23,9	24	21	27,3	20	16	19,3
Situación profesional									
Asalariados	7	6	5,7	5	5	6,2	7	6	5,3
Actividad independiente	20	16	12,0	20	16	8,9	21	16	13,3
Sin empleo	37	38	37,6	30	30	37,3	45	44	38,1
Jubilado/retirado	18	17	17,6	10	17	18,0	22	16	17,4
Inactivo/otro	24	25	24,1	25	25	24,3	20	16	23,4
Tipo de hogar									
Persona sola < 30	27	32	27,1	ND	ND	17,3	ND	ND	31,5
Persona sola 30-64	18	15	16,8	ND	ND	28,2	ND	ND	7,2
Persona sola ≥ 65	43	29	45,9	ND	ND	53,9	ND	ND	16,1
2 Adultos sin hijos, uno ≥ 65	24	16	25,3	ND	ND	24,9	ND	ND	25,6
2 Adultos sin hijos, < 65	14	10	8,1	ND	ND	8,4	ND	ND	7,7
Otros sin hijos	8	9	9,2	ND	ND	10,9	ND	ND	7,7
Persona sola con hijos	42	35	30,2	ND	ND	30,4	ND	ND	29,8
2 Adultos con 1 hijo	18	10	10,1	ND	ND	10,7	ND	ND	9,5
2 Adultos con 2 hijos	23	13	14,0	ND	ND	14,7	ND	ND	13,4
2 Adultos con 3 ó más hijos	34	27	19,1	ND	ND	21,4	ND	ND	16,9
Otros con hijos	18	16	8,3	ND	ND	12,3	ND	ND	2,9
Situación en cuanto a la vivienda									
Propietario/exento de alquiler	18	12	15,1	ND	ND	16,9	ND	ND	13,2
Arrendatario	23	24	30,4	ND	ND	35,5	ND	ND	25,1

Método Eurostat, 60% de la mediana.

nd = no disponible.

Fuentes: Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS), 2004; Eurostat, Statistiques en bref 16/2004 (España y UE-15, 2001).

Voto particular que formula la representación del sindicato ELA

ELA discrepa de la decisión mayoritaria por la que se aprueba el Estudio de Iniciativa Propia "LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO ELEMENTO CLAVE DE LA POLÍTICA SOCIAL DE LA UE Y LA CAPV. CASO PARTICULAR DE LAS FUNCIONES DE DESEMPLEO Y EXCLUSIÓN SOCIAL".

En nuestra opinión, la decisión debería ser la de retirar el texto, por adolecer de graves carencias, tanto en cuanto al contenido como en cuanto a la orientación dada al mismo.

En relación al contenido en general o global propiamente dicho del estudio, se constata que no se adecúa a lo que convencionalmente se entiende por "política social" y por "protección social", y a lo que era la voluntad inicial que impulsaba la elaboración del estudio, cuando se adoptó la iniciativa en el seno del CES.

Se trataba por una parte de abordar lo que, de acuerdo con el título inicial propuesto para el estudio, constituyen las "políticas sociales en la UE y en la CAPV", para referirse, lógicamente, a las políticas sociales de los estados que integran la UE, ya que la UE propiamente dicha carece de competencia en materia de políticas sociales, siendo éstas competencia de los estados. La comparación no es entre la CAPV y la UE, ni parece que puede serlo.

Por otra parte, la idea inicial tendría que ver más bien con la aportación de datos para el debate en la CAPV sobre lo que se entiende como modelo social europeo —políticas de sanidad, educación, vivienda, pensiones, de dependencia... desde la experiencia y práctica comparadas, y políticas fiscales y presupuestarias ligadas a las anteriores, que atienden a las necesidades de la ciudadanía en general—, y no con la protección social entendida como mera asistencia social, o relacionada con la atención a supuestos de exclusión social o a colectivos específicos.

Pues bien: siendo consciente de lo anterior, el propio estudio opta a pesar de todo "por circunscribir este primer estudio sobre la Política Social en la CAPV y en la UE, exclusivamente al ámbito de la 'Protección Social' en la CAPV y en la UE-15 entendida como la Europa Comunitaria, y particularmente, en las funciones desempleo y exclusión social....".

En efecto, en el estudio se abordan aspectos de la política social en la CAPV relativa al tratamiento de la pobreza y la exclusión social: los servicios sociales, la renta básica y su función en las políticas activas de empleo. Pero, por lo que respecta a la UE, el estudio queda abocado a reflejar la política de la propia Unión Europea en relación con la aplicación de los fondos sociales (Social, de Desarrollo Regional, de Cohesión), y las buenas prácticas administrativas en dicho ámbito. Particularmente, el capítulo relativo a "Buenas Prácticas en Política Social en la UE-15", junto con el anexo relativo a 77 ejemplos puntuales, resulta un contenido que tiene que ver más con un reglamento de aplicación de los fondos estructurales que con una política social.

Al margen del contenido, la orientación dada al estudio, y en particular al capítulo introductorio relativo al hipotético modelo social europeo, entendemos que es totalmente deudora de un pensamiento único; es decir: el planteamiento es el de una política social condicionada al crecimiento económico, al aumento de la productividad, a la competitividad, admitiéndose que los obstáculos que lo condicionan son la crisis económica, incluso la ampliación de la propia UE y la globalización.

En concreto en relación a las políticas de empleo, se hace referencia a la estrategia europea diseñada en las cumbres de Lisboa, Niza y Estocolmo, basada en la flexibilidad y en la competitividad.

Pero no se incorporan en absoluto elementos como la solidaridad y el reparto de la riqueza a la hora de garantizar las políticas sociales. A lo largo de todo el estudio, de hecho, no hay datos, análisis ni elementos en esta dirección. Con lo que el estudio nace y resulta muy cojo.

Por todo lo cual ELA entiende que el texto del Estudio de Iniciativa Propia "LA PROTECCIÓN

SOCIAL COMO ELEMENTO CLAVE DE LA POLÍTICA SOCIAL DE LA UE Y LA CAPV. CASO PARTICULAR DE LAS FUNCIONES DE DESEMPLEO Y EXCLUSIÓN SOCIAL", contiene graves carencias, y que debió ser retirado y reconducido.

Mikel Noval

Representante de ELA en el CES