

---

**PROGRAMAS DE SERVICIOS SOCIALES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL A TRAVÉS DEL EMPLEO: ANTE EL RETO DE LA TRANSVERSALIDAD, LA MULTIDIMENSIONALIDAD Y LA CREACIÓN DE OPORTUNIDADES LABORALES**

*SOCIAL SERVICES PROGRAMS FOR SOCIAL INCLUSION THROUGH EMPLOYMENT: FACING CHALLENGES OF TRANSVERSALITY, MULTIDIMENSIONALITY AND CREATION OF JOB OPPORTUNITIES*

**Lucía Martínez-Virto<sup>1</sup>**

**TRABAJO SOCIAL GLOBAL – GLOBAL SOCIAL WORK, 7 (13) Julio-diciembre 2017**

---

Este artículo presenta resultados derivados de la participación en los proyectos: “*Políticas de inclusión en las CCAA, ubicación en el contexto europeo y respuesta a las nuevas necesidades*” (CSO2014-51901-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España y la Unión Europea, y “*Review of the minimum income schemes in Spain from the perspective of cost-effectiveness*” (VS/2015/0180), financiado por la Comisión Europea y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de España.

Una versión preliminar de este trabajo ha sido presentada en el Panel 3 del VI Congreso de la Red Española de Políticas Sociales –REPS- (2017) celebrado en Sevilla, España.

---

<sup>1</sup> Universidad Pública de Navarra. España.

Correspondencia: Facultad de Ciencias Humanas y Sociales. Edf Departamental Los Magnolios. Campus Arrosadía. 31006 Pamplona, España. E-mail: [lucia.martinez@unavarra.es](mailto:lucia.martinez@unavarra.es)

---

Recibido: **24-02-2017**    Revisado: **19-06-2017**    Aceptado: **20-07-2017**    Publicado: **20-12-2017**

---

## Resumen

La pérdida de capacidad integradora del empleo y la baja oferta laboral ponen sobre la mesa la necesidad de repensar muchos de los compromisos de activación vinculados a las políticas sociales de inclusión. A partir de 9 programas de inclusión sociolaboral se presentan algunas reflexiones que ponen de manifiesto la limitación de los dispositivos, sus potencialidades, y sus diferencias en términos de capacidad de integración. Con ello se arroja luz sobre 4 resultados clave: la necesaria transversalidad de las acciones para el empleo y los servicios sociales, la importancia de crear oportunidades de empleo para las personas usuarias de los servicios sociales, la atención multidimensional de las acciones ofertadas y el reconocimiento de vías de inclusión alternativas al empleo. Estos resultados ponen de manifiesto la necesidad de afrontar un cambio de modelo de atención que, en la línea de recomendaciones europeas, debe apostar por políticas de inversión social.

## Abstract

*In a context without employment and with high labour precarity it is necessary to rethink the activation commitments linked to the inclusion policies of social services. The main goal of this paper is to debate about the limitations, potentialities and differences in terms of inclusion capacity, about 9 socio labour programs of social services. The analysis identifies three key outcomes: the need of collaboration between social services and employment departments, the importance of creating employment opportunities for people at risk of social exclusion and guaranty the multidimensionality of the intervention. Especially in a context of high unemployment and low quality jobs. These results highlight the need to reconsider the care system that, in line of European recommendations, must focus on social investment policies.*

---

PC.- desempleo de larga duración; inclusión social; empleo; rentas mínimas; servicios sociales

KW.- long unemployment; social inclusion; employment; minimum income benefits; social services

---

## Introducción

El empleo se constituyó, en el desarrollo de las sociedades capitalistas, como la principal vía de inclusión social. A nivel individual, el empleo permitía el acceso a un salario que garantizara los mínimos necesarios para una vida digna, la participación en la vida pública y otros elementos simbólicos determinantes para el bienestar de las personas, como la autoestima o las relaciones sociales (Manzanera-Román, Ortíz y Hernández, 2016). A nivel social, funcionaba como un factor de cohesión y promoción de la justicia social, ya que el contrato de trabajo era un vehículo para la redistribución de la riqueza en las sociedades capitalistas (Bauman, 2000). Este hecho se vio fortalecido con el desarrollo de los

mecanismos de protección social y garantía de ingresos en el marco de los Estados de Bienestar.

La pobreza y el trabajo han sido dos conceptos ampliamente analizados desde las ciencias sociales, tanto desde los planteamientos teóricos más marxistas que entendían la pobreza como un fenómeno estructural vinculado a la desigualdad social, hasta aquellos paradigmas más liberales que la personificaban en las actitudes y aptitudes del individuo (Paugam, 2007). El significado de la pobreza para cada uno de estos planteamientos daba lugar, de forma antagónica, a alusiones simbólicas vinculadas tanto a la victimización como criminalización de las personas sin trabajo. En este sentido, el significado del trabajo y la pobreza han sido claves para la construcción identitaria de las personas, una cuestión simbólica que ha tenido un peso importante en el nivel de aceptación social de las políticas de lucha contra la pobreza y el desempleo (Castel, 1997).

En los últimos años, la globalización de la económica ha tenido un fuerte impacto en las condiciones de trabajo. Desde la década de los 70, la flexibilidad laboral se ha consolidado en la base de las relaciones laborales, dando lugar al paso de una sociedad definida en torno al empleo estable hacia un *nuevo capitalismo* marcado por la mundialización de la economía y la precarización de las condiciones de trabajo (Sennet, 2000; Standing, 2009).

El mercado de trabajo en España ha sido fuertemente golpeado por este *nuevo capitalismo* mundial. Como consecuencia, el incremento del desempleo y el asentamiento de la precariedad en las relaciones laborales han limitado el potencial integrador del empleo de la época industrial, deteriorando las condiciones de vida de los hogares trabajadores y poniendo en cuestión su papel como vía de integración (Zubero, 2006).

Tanto la pérdida del empleo como la precarización de las condiciones laborales suponen para los hogares españoles inestabilidad, pérdida de capacidad económica, inseguridad y dificultad de alcanzar los niveles de cotización que den acceso a los derechos sociales articulados en torno al contrato de trabajo (Miguélez, 2007). Además de ello, los periodos de desempleo, las largas jornadas de trabajo o la inseguridad laboral son obstáculos para la participación social de las personas. El impacto del desempleo y la precariedad laboral en las familias españolas ha sido fuertemente analizado los últimos años. Si bien en los primeros años de la crisis los costes se materializaban, fundamentalmente, en la inestabilidad laboral y económica, recientes estudios comienzan ya a constatar los costes en materia de salud, situación financiera y conflictividad familiar (Gili et al., 2014; Martínez Virto, 2014).

La extensión del desempleo y el asentamiento de la precariedad ha instaurado en los hogares la baja autoestima, las privaciones alimentarias, los consumos o el aumento de las tensiones familiares, generando fuertes consecuencias en términos de empleabilidad y alejando a estas personas del empleo, o del empleo estable. Estos obstáculos para incorporación laboral son especialmente intensos en aquellas personas en desempleo de larga duración, bajos niveles formativos, barreras de conciliación o movilidad para la incorporación al empleo, problemas de salud y/o conflicto social (Arnal, Finkel y Parra, 2013).

La pérdida de capacidad integradora del empleo, los costes del desempleo y la precariedad en términos de capital social y los obstáculos de acceso al mercado ordinario para muchos colectivos han situado en el centro del debate el propio significado de inclusión social, poniendo de manifiesto que el acceso al empleo no es la única vía de integración social de las personas, también lo es la participación social, el acceso a la vivienda o incluso, el desarrollo de actividades de alto valor social como el cuidado a las personas (Sanchís, 2013). A pesar de ello, una buena parte de las políticas de inclusión siguen teniendo un fuerte componente activador, tanto en España como en otros países europeos (Mazza, 2016).

La atención social a los colectivos que quedan al margen del empleo no es una necesidad social reciente para los servicios sociales. Si bien el aumento de las personas en desempleo ha incrementado el número de beneficiarios potenciales de los programas, la preocupación por la exclusión del empleo cuenta con experiencias desde la década de los 90 en algunas Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) así como en Navarra o País Vasco<sup>1</sup>.

El estudio de los programas de inclusión a través del empleo desarrollados desde los servicios sociales cuenta, de partida, con ciertas dificultades analíticas. En primer lugar, su implementación se enmarca dentro de las competencias autonómicas en servicios sociales, por lo que muchas de estas iniciativas son acciones autonómicas o locales de difícil identificación. En segundo lugar, su diseño y gestión cuenta con la participación de distintos niveles de administrativos (local, autonómico y estatal). En tercer lugar, en su desarrollo participan distintos actores (entidades no lucrativas, servicios de empleo, sindicatos, etc.), debido a que una buena parte de los dispositivos son financiados por el sector público pero gestionados por entidades sociales. Por todo ello, es un objeto de estudio que, por su diversidad, resulta complejo de acotar e identificar. A pesar de ello, este trabajo logra comparar, bajo los mismos ítems de análisis, nueve de estos dispositivos.

El objetivo de este artículo es avanzar en el debate sobre la adecuación de los recursos de incorporación al nuevo contexto sociolaboral. Para ello, se presenta un análisis comparado de nueve dispositivos autonómicos que vienen desarrollándose desde los Servicios Sociales en siete CCAA de España: Navarra, Murcia, Castilla León, Ceuta, Baleares, Galicia y Cataluña. Entre los dispositivos identificados se encuentran dos tipos de recursos. Por un lado, los programas que trabajan por la inclusión social mediante el acceso a un contrato de trabajo protegido. Por otro lado, aquellos que acompañan en el desarrollo de un itinerario sociolaboral. Los primeros de ellos son más antiguos, los que incorporan el acompañamiento social más modernos, y se enmarcan en una segunda generación de leyes de Servicios Sociales (Pérez Eransus, 2016). Este análisis, se centrará en comparar dichos programas desde su capacidad de integración, generación de oportunidades de empleo, adecuación de sus acciones a las necesidades y consolidación de los dispositivos. Previamente a ello, con el fin de ubicar la reflexión sobre la capacidad de inclusión de estos programas y sus retos, se presentarán algunos debates teóricos que aportan luz a las reflexiones sobre la proyección activadora que presentan muchas de las herramientas de inclusión social y su adecuación al nuevo contexto sociolaboral.

## **1. La proyección activadora de las políticas de inclusión**

La aportación que el contrato de trabajo hace al mantenimiento de los sistemas de garantía de rentas o su contribución a la redistribución de la riqueza lo convierten en un vehículo clave para el mantenimiento de la estructura de protección social. Por tanto, la activación es un aspecto clave de las políticas sociales en España (Deibe, 2009). Tanto las políticas activas de empleo como las orientadas a proteger al desempleo están fuertemente orientadas a la reincorporación laboral. La garantía de rentas protege a las familias y previene su deterioro, de manera paralela, las políticas activas tienen la misión de orientar en la búsqueda del empleo y adecuar los perfiles de empleabilidad a las necesidades del mercado.

El carácter activador de las políticas sociales se intensifica en las acciones de lucha contra la pobreza y la exclusión social. El significado antagónico atribuido al trabajo y la pobreza alimenta algunos debates fuertemente arraigados en las políticas de inclusión. En este sentido, la capacidad de protección de las prestaciones asistenciales se ve empañada por el

miedo al desincentivo al empleo y el riesgo al fomento de la cronificación en las personas sin empleo (Zalakain, 2006).

Los estereotipos de inactividad y pasividad tienen, además, un perverso efecto en la empleabilidad de las personas en desempleo de larga duración. En numerosas ocasiones se ha constatado cómo estos prejuicios generan importantes obstáculos de acceso al mercado de trabajo y dan lugar a situaciones de discriminación laboral que perpetúan muchas situaciones de pobreza y exclusión social, incluso en épocas de bonanza (Nieto, 2016).

A pesar de ello, el miedo al desincentivo al empleo, como un elemento individual ajeno a los obstáculos de incorporación laboral, ha sido un común en las políticas de lucha contra la pobreza y la protección al desempleo. De hecho, el control y los condicionamientos a las personas perceptoras se endurecen conforme se alargan las situaciones de desempleo y se perciben las distintas prestaciones y subsidios del sistema de garantía de ingresos.

El aumento de las personas en desempleo y la precariedad de las condiciones de trabajo han vuelto a poner sobre la mesa la efectividad, en términos de cohesión social, de estos condicionamientos. La baja calidad del empleo y las escasas oportunidades laborales, sobre todo para los colectivos más alejados del mercado, avivan las críticas sobre las medidas más punitivas. En primer lugar, porque acceder al empleo no garantiza superar la pobreza. De hecho, el último informe de la Fundación FOESSA (2016) alertaba que el porcentaje de trabajadores pobres en España se sitúa ya en el 14,8%. En segundo lugar, por las escasas oportunidades de empleo que encuentran algunos colectivos. En tercer lugar, porque los programas de activación funcionan con las personas con mayor nivel de formación y menor nivel de exclusión social, pero apenas tienen efecto en las personas que llevan largo tiempo desempleadas, especialmente si han sufrido deterioro físico, social, mental y personal (Ayala, García, Arranz y Martínez, 2016).

Las respuestas que los distintos planteamientos teóricos ofrecen al incremento exponencial de los beneficiarios de prestaciones de garantía de renta con bajas oportunidades laborales son diversas. Por un lado, desde las lógicas punitivas del *welfare* o *workfirst* se defienden acciones de intervención que promuevan la rápida incorporación al mercado de trabajo de los colectivos desempleados, ya sea mediante el aumento de condicionamientos vinculados al cobro de prestaciones o la reducción de las cuantías y tiempos de percepción. Por otro lado, el paradigma de la inversión social o *social investment* alerta de los riesgos que tiene, en términos de inclusión, el acceso al empleo de baja calidad, por lo que defiende aquellas

prácticas de inserción más capacitadoras que promuevan procesos de incorporación laboral sustentados tanto en mejorar las condiciones de vida de las personas y sus familias, como en hacer más viable y sostenible el acceso y mantenimiento de los empleos (Carter & Witworth, 2016).

El informe presentado por la Comisión Europea (European Commission, 2014) subrayó que la apuesta más eficaz de inclusión social es la que combina un triple esfuerzo: la mejora de la accesibilidad y cobertura de las rentas mínimas, la inversión en el diseño de políticas de activación que favorezcan mercados laborales inclusivos y medidas de incorporación específicas para la población excluida, y la extensión de servicios sociales de calidad en el ámbito de la familia, la dependencia y la inclusión social. Con ello, se hace una apuesta por programas de empleo protegido, dispositivos adaptados a las personas alejadas del mercado de trabajo y recursos de conciliación que promuevan el acceso y mantenimiento en el empleo de las mujeres con cargas familiares.

## **2. Los programas de inclusión sociolaboral en los Servicios Sociales**

El empleo, como mecanismo de acceso a la inclusión social, ha jugado un papel determinante en los procesos de intervención desde los servicios sociales. Las políticas de activación en España cuentan con escasas acciones estructurales que ofrezcan oportunidades reales a las personas más alejadas del empleo. Sus medidas se asocian, fundamentalmente, con programas destinados a orientar y asesorar en la búsqueda de empleo, a la financiación de cursos de formación o al diseño de incentivos a la contratación laboral. El último Plan Anual de Política de Empleo (Resolución de 22 de agosto de 2016) reconoce 6 ejes estratégicos de intervención, sumando a los ya mencionados, la promoción del autoempleo, modernización del mercado y la promoción de igualdad de oportunidades. Sin embargo, en términos económicos, España dedica la mayor parte de su presupuesto a formación, a incentivos a la contratación y al autoempleo. Solo en torno a una décima parte del presupuesto total de políticas de activación se dirige a medidas específicas para colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, como personas jóvenes, con discapacidad, desempleadas de larga duración, mujeres con poca experiencia laboral, minorías étnicas, etc. (Eurostat, 2013)<sup>2</sup>. En este sentido, las políticas inclusión a través del empleo han sido asumidas e impulsadas desde los servicios sociales.

Los programas de empleo destinados a la población en riesgo de exclusión social fueron incorporándose a las políticas de inclusión a partir de la década de los 90. El objetivo de dirigir estos programas a determinados grupos sociales fue una estrategia, alentada por las recomendaciones europeas, que se conoció como “*targetting*”. Ello tenía un motor fundamental, la inevitabilidad de los recortes y la priorización de recursos. Pero también tenía un objetivo importante, actuar de manera más adaptada con las personas con más dificultades de acceso al empleo (Eberts, 1997). La focalización de la acción social en términos de inclusión siempre ha sido una cuestión polémica. Por un lado, porque se defiende ante la necesidad de diseñar programadas adaptados a las necesidades y perfiles de las personas desempleadas. Por otro, porque se cuestiona debido a que continúan siendo programas que alcanzan escasa legitimación social y contribuyen a estigmatizar a los colectivos que participan en ellos (Pérez Eransus, 2016).

### **3. Metodología**

Los resultados que se presentan son fruto de un análisis en profundidad de nueve dispositivos para la inclusión a través del empleo desarrollados desde los servicios sociales en siete Comunidades Autónomas de España. Los nueve dispositivos reúnen dos características fundamentales que son motivo de su elección. Por un lado, todos ellos son recursos de incorporación al empleo, diseñados y financiados por la administración autonómica, y liderados desde los servicios sociales de cada territorio. Por otro lado, son programas destinados a usuarios/as perceptores/as de la renta mínima autonómica y colectivos con bajo perfil de empleabilidad. Es decir, personas que por motivos de edad, sexo, trayectoria laboral, nivel de estudios, e incluso, por la presencia de barreras de empleo (conciliación o movilidad) se encuentran alejadas del mercado de trabajo y son usuarias de los servicios sociales.

El proceso de selección de los casos se enmarca en el proyecto de investigación “Review of the minimum income schemes in Spain from the perspective of cost-effectiveness” financiado por la Comisión Europea y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. A través de este proyecto se contacta con todas las CCAA de España para la identificación de estos programas. De esta revisión, se seleccionan los nueve dispositivos, debido a que cumplen los criterios anteriormente presentados. Otros programas detectados



fueron rechazados por sustentarse en iniciativas locales que se escapaban de las posibilidades analíticas del estudio.

Para el análisis de cada caso seleccionado se realizó una entrevista con las personas técnicas responsables del programa de cada territorio, se rellenó una rejilla de análisis y se revisó en profundidad la normativa reguladora de cada uno de ellos. Entre los campos de la rejilla analizada destacan la financiación del recurso, la frecuencia de la convocatoria, las acciones reconocidas en la intervención con la persona usuaria, el tiempo de intervención, los agentes implicados en su gestión e implementación y su población diana.

Una vez realizado el análisis de cada uno de los dispositivos se desarrollaron dos grupos focales. El primero contó con la participación de seis profesionales de los servicios sociales de atención primaria. El segundo de ellos, con seis representantes de las entidades del tercer sector que implementan una buena parte de las ayudas y dispositivos de inclusión a través del empleo. El objetivo de esta técnica cualitativa complementaria a la normativa y estudio de caso era la de identificar, desde el punto de vista de la gestión, la adecuación de los programas a las necesidades sociolaborales de la población y el mercado de trabajo, así como, a la participación de los distintos agentes en su implementación. Ambos grupos fueron desarrollados en Navarra, ya que al ser un territorio con cierta tradición en el desarrollo de estos programas se consideró un estudio de caso reseñable. A partir de ambos procesos cualitativos, el que profundiza en los estudios de caso y el que identifica la adecuación de los recursos a las necesidades de la población, se presentan los retos a los que se enfrentan estos nueve dispositivos.

#### **4. Resultados**

Las acciones orientadas a la incorporación laboral de los colectivos de difícil empleabilidad forman parte de las herramientas de inclusión de los servicios sociales. Sin embargo, la ausencia de regulación y financiación estatal en materia de inclusión laboral ha dado lugar a un mapa muy diverso de actuaciones, que resulta difícil comparar. De una primera revisión de programas autonómicos estrechamente vinculados con las rentas mínimas y colectivos de difícil ocupación, se identifican dos tipos de recursos: aquellos que incluyen un contrato de trabajo y los que acompañan en el desarrollo de un itinerario sociolaboral.

En relación al primero de ellos, Navarra es la única Comunidad Autónoma que reconoce en su norma de renta mínima al “Empleo Social Protegido” como un programa destinado a las

personas receptoras de esta prestación. Este programa, no garantizado y con financiación anual, apoya a ayuntamientos o entidades sociales en la contratación entre 6 y 12 meses a personas alejadas del mercado para la adquisición de competencias de carácter sociolaboral. Este es un programa bien valorado a nivel técnico, y cuenta con indicadores de éxito en la situación global de la persona (ingresos, salud mental, relaciones sociales, protección social y empleabilidad) (Orden Foral 50E/2015).

En otras CCAA también se detectan algunas subvenciones anuales que apoyan la contratación, desde ayuntamientos o entidades sociales, a receptoras de renta mínima o en riesgo de exclusión social. Estos programas tienen como potencialidad ofrecer un contrato de trabajo a través del cual se ofrece cierta formación especializada, con mayor o menor grado de cualificación, capacitación laboral y acompañamiento social. Es el caso de las “Ayudas al empleo y formación para jóvenes en riesgo” de Castilla León, que ofrecen 6 meses de contrato; las “Ayudas del programa de trabajo y formación” de Cataluña, exclusivo para receptoras de renta mínima, que garantiza 6 meses de contrato y un salario máximo de 850 euros; o las “Ayudas para programas de inserción” de Murcia que ofrece contrataciones de entre 6 y 12 meses en el desarrollo de labores de baja cualificación<sup>3</sup>.

Por otro lado, las Carteras de Servicios Sociales de algunas Comunidades Autónomas también reconocen programas y servicios que, si bien no ofrecen un contrato laboral, incorporan acciones de acompañamiento, formación y/o intermediación laboral que pueden ser claves para la incorporación de sus beneficiarias. Estos programas tampoco son exclusivamente destinados a receptoras de RMI, pero la gran mayoría de sus usuarias son, o han sido, beneficiarias de estas prestaciones. Entre los casos detectados están los “Convenios de colaboración para los programas de inserción laboral” de las Islas Baleares o el “Equipo de inclusión sociolaboral” de Galicia, ambos reconocidos en la cartera de servicios sociales aunque no garantizados. También se encuentra el “Programa Renuévate” de Ceuta o el de “Integración sociolaboral” de Murcia. Por último, se han detectado los “Equipos de Incorporación Sociolaboral” en Navarra, único programa garantizado, que desarrolla, además de orientación laboral y acompañamiento, labores de prospección y promoción de estrategias inclusivas mediante la formación adaptada vinculada a prácticas laborales<sup>4</sup>.

Si bien los programas identificados tienen elementos en común vinculados al objeto de su intervención y población diana, la capacidad de protección en términos de inclusión presenta diferencias. Para ello, se identifican 5 indicadores que permiten analizar los programas en clave comparada. Por un lado, la cobertura del programa y su dotación

presupuestaria. En segundo lugar, el tipo de contrato ofrecido en aquellos programas con empleo protegido. En tercer lugar, la consistencia de los recursos en términos de diseño. En cuarto lugar, en el tipo de acciones desarrolladas. Por último, el acceso al programa y la coordinación interdepartamental.

#### **4.1. Limitada cobertura y desigual dotación presupuestaria**

Como primer elemento clave en términos de capacidad de inclusión se observa que todos los dispositivos analizados tienen una modesta cobertura. Ello se explica, en buena parte, porque ninguno de los programas que incluyen empleo protegido está garantizado, así como, porque la cobertura y la dotación presupuestaria es muy desigual. Es cierto que cabe hacer una valoración limitada de los escasos datos que se nos han facilitado las administraciones. Sin embargo, en los pocos casos donde se ha informado de las partidas presupuestarias se observan diferencias alarmantes. Mientras que la Comunidad Foral de Navarra destina 6 millones de euros al empleo protegido y pretende llegar hasta las 1.200 beneficiarias, otros programas de empleo como el de Castilla y León escasamente alcanzan una sexta parte de este presupuesto en 2015. El caso de Murcia es reseñable, ya que ha destinado ese presupuesto entre 2005 y 2015, es decir, en 10 años<sup>5</sup>. Esto genera diferencias significativas en términos de cobertura. Por ejemplo, en el caso de Navarra, en el año 2015, el Empleo Social Protegido tuvo una cobertura del 4,2% de los perceptores titulares de RMI<sup>6</sup>. El incremento del presupuesto en 2016 hace suponer que se pueda ampliar la cobertura hasta el 9,3%. En el caso de Castilla León, las 200 personas beneficiarias del programa, en un mes, suponían un 0,7 % de las personas perceptoras de RMI en total y del 3,4% de la población joven. Por tanto, más allá de las características del programa, la financiación marca tanto la capacidad de protección del contrato como en el número de personas que puedan disfrutar del recurso.

También los programas de acompañamiento en la búsqueda de empleo y desarrollo de los itinerarios de inclusión han revelado importantes diferencias tanto en términos de diseño como en dotación presupuestaria. Por un lado, en relación al acceso y estabilidad de estos recursos de acompañamiento, cabe destacar que en todos los casos son servicios abiertos a todas aquellas personas que se encuentren en procesos de incorporación social. Sin embargo, tanto en Baleares, Ceuta, Galicia y Murcia se especifican algunos colectivos que tendrán prioridad en el acceso. Desgraciadamente, las fuentes consultadas señalan que estas especificidades responden más a una cuestión de limitación económica que a una

cuestión técnica. La priorización de recursos en los casos más graves no es una mala práctica, sin embargo, la identificación de colectivos debe estar adecuada a las necesidades actuales y familiares. Es decir, como señala esta profesional, no parece una buena decisión priorizar en mujeres con barreras de empleo por motivos de conciliación si no se trabaja en superar esas barreras de empleo.

*Los programas nos obligan a priorizar casos en los que sabemos que es difícil incorporarse al empleo porque hay mujeres solas que no cuentan con apoyos para conciliar* (Profesional, grupo de Servicios Sociales).

En cuando a la estabilidad de los programas, solo el Equipo de Incorporación Sociolaboral (EISOL) de Navarra es un recurso garantizado en la Cartera de Servicios Sociales. El resto de dispositivos quedan sujetos a dotación presupuestaria anual y, en algunos casos, estas partidas dependen de fondos europeos no garantizados, como es el caso de Murcia. Ello tiene importantes implicaciones en términos de acceso al programa, pero también en el valor técnico que adquieran, debido a que solo su consolidación contribuirá a que sean reconocidos como herramientas para la intervención en los itinerarios de inclusión social.

#### **4.2. Protección del “empleo protegido” y el acceso a los programas**

Una clave a la hora de valorar la potencialidad de un programa con empleo es el tipo de contrato ofertado y su duración. Ambas cuestiones son importantes para la capacidad de protección del contrato tanto en términos económicos como en protección social. En este sentido, se encuentran también elementos distintos que marcan la potencialidad de los recursos. Por ejemplo, el Empleo Social Protegido navarro y los Programas de Inserción murcianos ofrecen un contrato a jornada completa, que incluso puede prolongarse 12 meses. Ello, además de la potencialidad integradora del propio acceso a un trabajo (experiencia laboral, habilidades sociolaborales, mejora de la autoestima, etc.), permite ir adquiriendo derechos de cotización que pueden abrir la puerta a prestaciones de mínimos ya agotadas. De ahí su buena valoración por parte de los profesionales, ya que constituye una herramienta más de intervención sociolaboral. Por el contrario, el programa de jóvenes de Castilla y León ofrece un contrato con una duración de 6 meses y además permite la posibilidad de que el contrato sea a tiempo parcial, lo cual supone una limitación para alcanzar posibles derechos de cotización. Del mismo modo, en Cataluña, el empleo tendrá una duración máxima de 6 meses, pero necesariamente serán a jornada completa.

El potencial de los empleos protegidos es que ofrecen, tanto formación y acompañamiento en la adquisición de habilidades sociolaborales, como un contrato de trabajo que permite iniciar un proceso de inclusión sociolaboral real. Los beneficios de un empleo no solo se materializan en las cotizaciones vinculadas o el salario a percibir, sino que tienen multitud de efectos positivos en la autoestima de las personas beneficiarias, en la mejora de su salud física y mental, así como, en su perfil de empleabilidad.

### **4.3. Consistencia de los dispositivos en términos de diseño**

El incremento de personas beneficiarias potenciales de estos programas, debido al aumento de las tasas de desempleo de larga duración, ha llevado a implementar algunos cambios constantes en las convocatorias anuales, tal y como se identifica en el siguiente fragmento. Estas modificaciones han venido motivadas, fundamentalmente, por cuestiones financieras. Sin embargo, también han podido tener origen en la adecuación de los programas a las necesidades del mercado de trabajo de cada zona. Como se ha visto anteriormente, en términos presupuestarios, Navarra es la única Comunidad Autónoma que ha reforzado las partidas destinadas a este programa en los dos últimos años. Por el contrario, otras comunidades como Murcia han reducido su financiación<sup>7</sup>. Ello ha generado que en ese territorio, desde el año 2012, la financiación solo esté dirigida a Entidades del Tercer Sector. Anteriormente, podían solicitar estas subvenciones corporaciones locales y empresas.

*A veces es difícil prever el número de contratos con los que vamos a contar, o incluso no sabemos si cambiarán las condiciones de acceso (Profesional, grupo de Entidades Sociales).*

Por otro lado, también en el caso de Navarra, la convocatoria del año 2015 instaba a los ayuntamientos a ofertar empleos demandados en la zona, así como a la atención especial al colectivo de mujeres desempleadas con poca experiencia laboral. Esta modificación pudo estar sustentada en la necesidad de adecuación de los recursos de empleo a las necesidades laborales de cada territorio. Sin embargo, cabe señalar que este tipo de sugerencias no siempre pueden tener sentido en una entidad local o social. A modo de ejemplo, si el empleo más demandado en una zona está relacionado con la soldadura, quizá este trabajo no pueda ser ofertado por un ayuntamiento, donde las necesidades se vinculan, fundamentalmente, a servicios múltiples, limpieza, cuidado del entorno, etc. De hecho, uno de los elementos más determinantes en la activación de estos colectivos es,

según las propias técnicas entrevistadas, la conexión de las acciones formativas a la oferta o posibilidades productivas locales.

#### **4.4. Acciones y metodología de intervención**

La capacidad de protección de estos programas está fuertemente determinada por las cuestiones comentadas, pero también con el impacto que tienen en relación a si sus contenidos son cualificantes, si prioriza en los colectivos más alejados del mercado, si apuesta por los más empleables para ser un recurso más eficaz, o a si las condiciones de los contratos son buenas o se parecen a la precariedad del mercado laboral.

En este sentido, se ha observado cierta diversidad en la adecuación de los contenidos formativos y las acciones a desarrollar tanto en unos u otros dispositivos. Todos los programas de acompañamiento reconocen la necesidad de combinar la formación con la búsqueda activa de empleo y, en todos ellos, se garantiza la formación sociolaboral básica. No obstante, en algunos casos como Navarra y Ceuta se plantea la posibilidad de incorporar módulos más específicos de formación. Uno de los elementos distintivos del programa de Ceuta es que los módulos formativos combinan la adquisición de conocimientos en la búsqueda de empleo (habilidades sociolaborales, entrevistas de trabajo, estrategias en la búsqueda, etc.) con módulos específicos orientados a la capacitación y mejora de la calidad de vida de los beneficiarios y sus hogares (gestión de conflictos, promoción de la salud, etc.). Si bien esta combinación podría ser conveniente, la extensión de los temarios hace prever que son formaciones muy largas.

Algunos estudios en el ámbito de la exclusión social han evidenciado que las acciones formativas obligatorias sin remuneración ni beca suponían un estrés añadido a la tensión que ya vivían las personas en situación de vulnerabilidad, debido a que la inseguridad económica les llevaba a realizar trabajos informales que podían solaparse con estas acciones (Martínez Virto, 2014). En el caso de Ceuta, la cuantía de RMI establecida, en el año 2015, para dos adultos y dos menores es de 390€. Con esta cuantía, escasamente se alcanza la mitad de los ingresos necesarios para superar el umbral de pobreza severa<sup>8</sup>, por lo que los hogares desarrollarán, forzosamente, actividades de supervivencia que complementen los ingresos de ese hogar. Por tanto, en estos casos, por muy adecuada que sea la formación, existe una falta de adecuación del diseño del programa a las necesidades de sus destinatarias, por lo que no será ni una medida efectiva para esas personas ni un gasto económico eficiente.

En el caso de Navarra también se ha observado el diseño de algunos módulos formativos adaptados a las necesidades laborales del territorio donde residen las personas beneficiarias. En este caso no consisten en módulos ya establecidos desde el inicio, sino que, debido a la dificultad de muchas personas usuarias para acceder a los cursos de formación ofertados desde los servicios públicos de empleo, por razones de nivel educativo, algunos de los equipos de incorporación han puesto en marcha, en ocasiones, formación específica orientada al desarrollo de puestos de trabajo en empresas cercanas. Estos módulos requieren un laborioso y previo trabajo de prospección de empresas, negociación con empleadoras, así como, del diseño de cursos cualificantes. Además, en ocasiones van vinculados a prácticas laborales que suponen una potencialidad añadida a la formación. Si bien resultan experiencias costosas, sobre todo por el tiempo que debe invertirse para organizar todo el proceso, son intervenciones clave que se adecuan a las necesidades laborales tanto del tejido productivo como de los perfiles de las beneficiarias. Por tanto, podrían ser acciones que, ya en el medio plazo, resultarían efectivas para la incorporación laboral de estos colectivos.

#### **4.5. Acceso a los programas y coordinación interdepartamental**

El acceso a los programas es clave para identificar si las acciones van realmente destinadas a las beneficiarias potenciales o si por el contrario se pueden dar situaciones de exclusión del recurso. En todos los casos se reconoce que, si bien la gran mayoría de las personas beneficiarias son receptoras de renta mínima, las personas que aun no siéndolo, precisen el recurso, puedan acceder a criterio de los servicios sociales. Sin embargo, si bien este es el único requisito para acceder al Empleo Social Protegido de Navarra, el Programa de Jóvenes en Riesgo de Castilla y León está específicamente destinado solo a jóvenes menores de 30 años, por lo que el impacto en el resto de los colectivos perceptores de renta y con dificultades de acceso al empleo es nulo. Así mismo, las ayudas del programa catalán se encuentran estrechamente vinculadas a los servicios públicos de empleo. A priori, esto supone un valor añadido al recurso, debido a que evidencia la necesaria colaboración e implicación interdepartamental. Sin embargo, algunas experiencias manifestadas en los grupos focales alertan del riesgo de que aquellas personas con perfiles de empleabilidad más bajos, pero con intensas necesidades de empleo, se vean excluidas de los procesos de selección si estos son realizados bajo criterios vinculados a las posibilidades de empleabilidad, con la percepción de la renta mínima, o con el hecho de ser mujeres con

cargas familiares, jóvenes o personas a punto de agotar el plazo máximo de percepción de la prestación.

Por último, también se han observado distintos niveles de implicación y responsabilidades entre departamentos. Una de las cuestiones que siempre se ponen sobre la mesa, cuando se trata de empleo y exclusión, es la tradicional ausencia de los departamentos de empleo en el diseño y financiación de los recursos laborales para personas más alejadas del mercado laboral. Si bien sigue siendo una asignatura pendiente en la mayoría de las CCAA, algunas iniciativas como la comisión interdepartamental de Murcia reconocen tímidos intentos de coordinación entre servicios sociales y los servicios de empleo. En la práctica, las escasas coordinaciones se limitan solo a perfiles de empleabilidad media-alta que encuentran alguna alternativa de empleo en las ofertas normalizadas que manejan los servicios de empleo autonómicos. Sin embargo, ello entraña un riesgo vinculado a la escasa implicación de empleo en la creación de oportunidades laborales para las personas más alejadas del mercado, ensancha más las brechas y promueve, incluso, la polarización social dentro del propio colectivo de perceptores/as de renta mínima.

En definitiva, la capacidad que tengan estos equipos y programas de ser una buena herramienta para la promoción de la inclusión social vendrá definida por las acciones que desarrollen, su cobertura, la implicación transversal de los servicios de empleo y su consolidación como programa. No obstante, la clave será la adecuación de sus intervenciones a las necesidades sociolaborales de las personas beneficiarias, a la realidad de sus familias y a la creación de oportunidades de empleo. Esta última cuestión es determinante, de tal forma que las profesionales cuenten con recursos para ofrecer la incorporación real al empleo como horizonte.

## **Conclusiones**

El empleo ha tenido un papel fundamental en el acceso a la inclusión social. Por ello, la incorporación laboral constituye un horizonte en las distintas políticas sociales y se traduce en programas a ejecutar por parte de los servicios sociales. El deterioro de las condiciones de trabajo y el aumento de las personas en situación de desempleo han puesto de manifiesto las limitaciones de muchas estrategias de acción con las personas desempleadas, debido a que el acceso al empleo no ha constituido, para muchas de ellas,



una salida de la pobreza. En este sentido, la tradicional relación antagónica entre el trabajo y la pobreza se ve fuertemente cuestionada.

La pérdida de capacidad de inclusión del empleo supone un reto para los servicios sociales, donde muchas de sus acciones de intervención y herramientas estaban focalizadas a la incorporación laboral.

Este análisis comparado, de nueve programas de incorporación laboral autonómicos desarrollados desde los servicios sociales, evidencia la utilidad técnica de estos dispositivos para atender a las personas más alejadas del mercado de trabajo, debido a la ausencia de otras acciones impulsadas desde las políticas de activación para el empleo. A pesar de ello, y del esfuerzo que los territorios hacen para el desarrollo de estos programas, los resultados constatan que la utilidad técnica de estos recursos se encuentra fuertemente vinculada a la estabilidad presupuestaria, a la definición de su población diana, a la concreción de las acciones interdepartamentales a desarrollar y, por supuesto, a las acciones de intervención reconocidas. El análisis en profundidad de estos programas evidencia importantes limitaciones que obstaculizan su capacidad de protección e intervención: inestable dotación presupuestaria, indefinición de su población diana, falta de adecuación a las necesidades de las personas usuarias, y la inconsistencia del programa en términos jurídicos y normativos.

Los resultados presentados enfrentan a responsables políticos y profesionales a cuatro retos importantes que deberán ser enfrentados:

En primer lugar, la necesaria adecuación de los dispositivos a las necesidades reales de las personas destinatarias. Para ello, el diseño debe tener muy definida la población diana y conocer muy bien el entorno donde se aplicará el programa. De esta forma, se desarrollará una intervención integral y multidimensional que permita superar barreras de empleo vinculadas a la formación, conciliación o movilidad.

En segundo lugar, la población usuaria de los servicios sociales encuentra pocas oportunidades de empleo en las ofertas normalizadas que ofrece el mercado de trabajo. Por tanto, es importante ofrecer oportunidades laborales para estas personas. En este sentido, los centros de incorporación sociolaboral, las cláusulas sociales o el impulso de acciones de empleo y prácticas laborales fruto del paternariado público-privado en el ámbito local, pueden ser medidas de interés para abordar esta cuestión.

En tercer lugar, toda estrategia de incorporación al empleo debe contar con la implicación y responsabilización de los servicios de empleo. Para ello, los obstáculos de acceso al

empleo de estos colectivos deben incorporarse al diseño de las políticas activas de empleo. Del mismo modo, la colaboración en la financiación y promoción de los servicios de empleo protegido o de incorporación sociolaboral debe ser un mínimo para cualquier acción de éxito.

En cuarto lugar, el actual mercado de trabajo parece ofrecer escasas oportunidades para aquellas personas con trayectorias profesionales débiles, de edad avanzada, con mala salud o baja formación. En este contexto, el sentido del empleo normalizado, como mecanismo único para alcanzar la inclusión social, se ve cuestionado. Por lo que parece necesario replantear la inclusión social a través de otros espacios vinculados a la participación social o al reconocimiento de actividades con alto valor social, entre otras.

El análisis realizado permite identificar cinco items que pueden ayudar a revisar y comparar la capacidad de protección que muestran recursos como los analizados. Para ello, es importante recabar información sobre la cobertura y estabilidad presupuestaria del programa, la calidad del contrato de trabajo en aquellos programas que lo incluyen, la consistencia del recurso en términos de diseño, el tipo de acciones reconocidas y desarrolladas con las personas usuarias y, por último, los criterios de acceso y coordinación interdepartamental en el marco del recurso. La evaluación de los programas de incorporación, desarrollados desde los servicios sociales, contribuirá a una mejor adecuación de las intervenciones a las necesidades sociales y a las posibilidades profesionales, contribuyendo así a la consolidación de estas herramientas de intervención sociolaboral.

## Referencias Bibliográficas

Arnal, M., Finkel, L. y Parra, P. (2013). Crisis, desempleo y pobreza: análisis de trayectorias de vida y estrategias en el mercado laboral. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 31(2), 281-311.

Ayala, L., García Serrano, C., Arranz, J.M. y Martínez Virto, L. (2016). *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*. Working Paper. Madrid: MSSSI.

Bauman, Z. (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.

Carter, E. & Witworth, A. (2016). Work activation regimes and well-being of unemployed people: rethoric, risk and reality of quasi marketization in the UK programme. *Social Policy & Administration Journal* 51(5), 796-816. DOI: 10.1111/spol.12206.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Decreto 66/2016, de 18 de noviembre, por el que se aprueba la Cartera Básica de Servicios Sociales de las Illes Balears 2017-2020 y se establecen principios generales para las carteras insulares y locales. Govern de les Illes Balears. Boletín Oficial de las Illes Balears nº 146, de 19 de noviembre de 2016.

Decreto 61/2016, de 11 de febrero, por el que se define la Cartera de servicios sociales de inclusión. Xunta de Galicia. Diario Oficial de Galicia nº 108, de 8 de junio de 2016.

Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General. Comunidad Foral de Navarra. Boletín Oficial de Navarra nº 84 de 9 de julio de 2008.

Deibe, E. (2009). Políticas activas de empleo para la inclusión social. *Tiempo de Gestión*, 8 (5), 13-16.

Eberts, R. W. (1997). *The Use of Profiling to Target Services in State Welfare-to-Work Programs: An Example of Process and Implementation*. Upjohn Institute Working Paper No. 98-52. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research. Recuperado de <https://doi.org/10.17848/wp98-52>

European Commission (2014). *Investing in children: breacking the cycle of disadvantage: a study of nacional policies*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7708>

Eurostat. (2013). *Labour market policies (LMP)*. Database. Employment, Social Affairs and Inclusion. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

Fundación FOESSA (2016). *Análisis y perspectivas. Exclusión social y recuperación económica*. Fundación Foessa. Recuperado de: [http://www.foessa.es/publicaciones\\_compra.aspx?Id=5279&Idioma=1&Diocesis=42](http://www.foessa.es/publicaciones_compra.aspx?Id=5279&Idioma=1&Diocesis=42)

Gili M, et al. (2014). Crisis económica y salud mental. Informe SESPAS 2014. *Gaceta Sanitaria*, 28(1), 104-108.

- Manzanera-Román, S.; Ortiz García, P. y Hernández Pedreño, M. (2016). Crisis del factor trabajo como vía de integración social. *Cuadernos De Relaciones Laborales*, 34 (1), 15-35.
- Martínez Virto, L. (2014). *Sobreviviendo a la crisis: estrategias de los hogares en dificultad*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Mazza, J. (2016). *Labor Intermediation Services in Developing Economies*. US: Palgrave Macmillan US. Doi: 10.1057/978-1-137-48668-4
- Miguélez, F. (2007). Flexiseguridad, bienestar y cohesión social. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº extra: 1, 145-160.
- Nieto, F.D. (2016). Discriminación y diferenciales de salarios en el mercado laboral. *Revista de economía institucional*, 18 (34), 115-134.
- OCDE (2013). *Public expenditure on active labour market policies*. OECDiLibrary, Statistics, Employment and Labour Markets: Key Tables from OECD. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/20752342-table9>
- Orden de 21 de octubre de 2014, de la Consejería de Sanidad y Política Social por la que se modifica la Orden de 10 de febrero de 2011, de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, por la que se establecen las normas reguladoras de las ayudas para programas de inserción. Comunidad Autónoma de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 257, de 6 de noviembre de 2014.
- Orden de 30 de octubre de 2014 de la Consejería de Sanidad y Política Social, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones dirigidas a instituciones sin fin de lucro para el desarrollo de programas destinados a la integración sociolaboral y mejora de la empleabilidad de personas en situación o riesgo de exclusión social o con especiales dificultades. Comunidad Autónoma de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 258, de 7 de noviembre de 2014.
- Orden Foral 50E/2015, de 3 de marzo, del Consejero de Políticas Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras que regirán la concesión de subvenciones a entidades locales destinada a Proyectos de Empleo Social Protegido y la convocatoria para el año 2015. Comunidad Foral de Navarra. Boletín Oficial de Navarra nº 66 de 8 de abril de 2015.

Orden EMO/244/2015, de 29 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa Trabajo y Formación dirigido a personas en situación de desempleo beneficiarias de la renta mínima de inserción destinadas a administraciones locales, y se abre la convocatoria para el año 2015. Generalitat de Catalunya, Consejería de Empresa y Empleo. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya nº 6929, de 6 de agosto de 2015.

Orden FAM/918/2015, de 22 de octubre, por la que se aprueban las bases reguladoras que han de regir las convocatorias de subvenciones a efectuar por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades dentro del programa de mejora de oportunidades y fomento de la empleabilidad de jóvenes residentes en Castilla y León. Comunidad de Castilla y León. Boletín Oficial de Castilla y León nº 211, de 30 de octubre de 2015.

Paugam, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza Editorial.

Pérez Eransus, B. (2016). Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión. *Revista Española del Tercer Sector*, 33, 47-63.

Resolución de 22 de agosto de 2016, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de agosto de 2016, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2016, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre. BOE nº 210, de 31 de agosto de 2016.

Sanchís, A.D. (2013). Entre el trabajo y las actividades "no productivas". Un campo abierto para la ciudadanía social. En Hugo Áznar, Joaquín Marco y Emilio Sancho (Coords.) *La política del siglo XXI: ¿más o menos ciudadanía?* (pp.165-174). Madrid: Tirant lo Blanch.

Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter*. Barcelona: Editorial Anagrama.

Standing, G. (2009). *Work After Globalization. Building Occupational Citizenship*. Cheltenham: Edward Elgar.

Zalakain, J. (2006). Trabajo, trabajadores pobres e inserción social. *Documentación Social*, 143, 45-76.

Zubero, I. (2006). Las nuevas relaciones entre empleo e inclusión: flexibilización del trabajo y precarización vital. *Documentación Social*, 43, 11-30.

---

## **Notas**

<sup>1</sup> El programa de Empleo Social Protegido de Navarra, aún vigente, y el programa Auzolan, de Euskadi, fueron pioneros en el ámbito de la intervención sociolaboral en servicios sociales. El primero de ellos precede a la Renta Básica de Navarra de 1990, aunque fue en esa normativa donde se vinculó a las personas perceptoras de la prestación y fue regulado a través del Decreto Foral 130/1999. Hasta la actualidad siempre ha estado reconocido como una prestación complementaria, sujeta a disponibilidad presupuestaria. En el caso de Euskadi, Auzolan ha sido programa de incorporación en el empleo para personas perceptoras de renta mínima vigente hasta el año 2012.

<sup>2</sup> El informe de la OCDE (2013) alertaba que el gasto total en políticas activas en España se repartía de la siguiente manera: 30,3% para incentivos a la contratación, un 22,5% para la formación profesional, el 18,9% a los servicios públicos de empleo y gasto administrativos. Por otro lado, se destinada el 13,5% para apoyar a las empresas en la creación de empleo, el 11,2% a la creación pública de empleo en programas temporales y el 4,5% al empleo protegido y rehabilitación de personas discapacitadas. Estas cifras sitúan a España en uno de los países con más inversión en incentivos a la contratación, en la creación pública de empleo y en el apoyo a las empresas, mientras que se sitúa por debajo de la media en la inversión en servicios públicos de empleo, formación y empleo protegido.

<sup>3</sup> Para ampliar la información, consultar las normativas reguladoras de los programas. Véase: Orden FAM/918/2015 de la Comunidad de Castilla y León; Orden EMO/244/2015 de la Generalitat de Catalunya; y Orden de 21 de octubre de 2014 de la Comunidad Autónoma de Murcia.

<sup>4</sup> Para ampliar la información, consultar las normativas reguladoras de los programas. Véase: Decreto 66/2016 del Govern de les Illes Balears; Orden de 30 de octubre de 2014 de la Comunidad Autónoma de Murcia; Decreto Foral 69/2008 de la Comunidad Foral de Navarra; y Decreto 61/2016 de la Xunta Galicia.

<sup>5</sup> Los datos han sido facilitados por las administraciones y contrastados con las normativas. Si bien cabe reconocer la dificultad de identificar con exactitud las partidas anuales destinadas, debido a que, en ocasiones, los presupuestos no están desagregados por programas y/o la financiación se adquiere por distintas vías.

<sup>6</sup> La cobertura de los programas se ha calculado a partir del número de beneficiarios de los programas en relación al total de perceptores de renta mínima en esa comunidad y para ese periodo de tiempo.

<sup>7</sup> En Murcia, las fuentes consultadas constatan la reducción progresiva de las ayudas para programas de inserción en un 87% en los últimos 10 años (de 1.220.822€ en 2005 a 160.000€ en 2015).

<sup>8</sup> Según el INE (2015), el umbral de pobreza severa se sitúa en 8.411,5€ al año para hogares de dos adultos y dos menores.

---

**Lucía Martínez-Virto** es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Pública de Navarra (UPNa) y diplomada en Trabajo Social por la misma universidad. Docente en el departamento de Trabajo Social de la UPNa e investigadora en el equipo ALTER. Sus líneas de investigación y docencia se centran en las políticas de inclusión y los servicios sociales.

[lucia.martinez@unavarra.es](mailto:lucia.martinez@unavarra.es)