Crecimiento Económico e Inclusión Social en Castilla y León

Documento técnico

AUTORES

EQUIPO INVESTIGADOR

Directo

Miguel Ángel Malo Ocaña

Profesor Titular del Departamento de Economía e Historia Económica de la Facultad de Economía y Empresa, (Universidad de Salamanca)

David Anisi Alameda

Catedrático de Universidad del Departamento de Economía e Historia Económica de la Facultad de Economía y Empresa (Universidad de Salamanca)

Agustín García Laso

Profesor Titular de Escuela Universitaria del Departamento de Economía Aplicada de la Facultad de Ciencias Sociales, todos ellos de la Universidad de Salamanca (Universidad de Salamanca)

Carlos García Serrano

Profesor Titular del Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Alcalá de Henares (Universidad de Alcalá)

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	3
1 LA INCLUSIÓN POR LO ECONÓMICO: PRINCIPALES ASPECTOS	6
1.1. La definición de exclusión	
1.1.1. La importancia de la pobreza en la definición de exclusión	10
1.1.2. La medición de la exclusión: un compromiso con los datos	
existentes	14
1.1.3. Los colectivos vulnerables a la exclusión	
1.1.4. El difícil tratamiento de los diferentes entornos rural y urbano	
1.2. La influencia del crecimiento económico sobre la inclusión social	
1.2.1. La importancia del mercado de trabajo: la inclusión por lo	
económico	21
1.2.2. Posibilidades y límites de las políticas de inclusión por lo	
económico	24
1.3. Las rentas mínimas de inserción: su relación con la inclusión por lo	
económico	30
1.4. Los planes de inclusión social y el crecimiento económico	
1.5. Síntesis	
2 LA INCLUSIÓN POR LO ECONÓMICO EN CASTILLA Y LEÓN. LA	
IMPORTANCIA DEL MERCADO DE TRABAJO	37
2.1. Crecimiento e inclusión social en Castilla y León	38
2.1.1. El crecimiento económico en Castilla y León	
2.1.2. Políticas de inclusión social en Castilla y León	48
2.1.3. El papel de las ONG de Castilla y León en la inclusión social	
2.2. Paro, pobreza y exclusión desde una perspectiva familiar	78
2.2.1. La delimitación de los hogares vulnerables o en riesgo de	
exclusión	
2.2.2. Características de los hogares excluidos	
2.3. Educación y exclusión	
2.3.1. El nivel educativo en la Comunidad de Castilla y León	
2.3.2. Indicadores de exclusión y vulnerabilidad educativa	
2.4. La dimensión territorial	
2.4.1. Los hogares en riesgo de exclusión	
2.4.2. Los indicadores de exclusión educativa por provincias	
2.5. Resumen de los principales resultados	109
Apéndice: Análisis de sensibilidad	. 114
3 LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN	
3.1. Análisis del concepto de empresa de inserción	
3.2. Situación en Castilla y León en comparación con el resto de España	
3.3. Resumen de los principales resultados	
Apéndice: Cuestionario "Empresas de Inserción en Castilla y León"	
BIBLIOGRAFÍA	130

PRESENTACIÓN

El objetivo principal de este trabajo es el análisis de la relación entre crecimiento económico e inclusión social en el ámbito de Castilla y León. Esto significa hacer de la llamada "inclusión por lo económico" el principal eje de la investigación, siendo conscientes de que se trata de un trabajo para un informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León y no de la elaboración de un plan completo sobre inclusión social (el cual debería incorporar más aspectos de los que aquí se tratarán).

La inclusión por lo económico podría resumirse en una frase que ha hecho fortuna (aunque no siempre sea acertada o necesite de explicaciones adicionales): *la mejor política social consiste en crear empleo*, en definitiva, la vía más deseable para una salida exitosa y estable de la pobreza y la exclusión es la integración en la vida económica a través de la obtención de un trabajo y el desarrollo de una trayectoria laboral no caótica. El problema es que no suele bastar con impulsar la actividad económica (con promover el crecimiento económico) para que los excluidos accedan al mercado de trabajo. Su situación necesita normalmente de una intervención para conseguir su entrada o re-entrada en el mercado de trabajo.

El primer capítulo del informe trata de asentar los preliminares explicando el marco conceptual de los autores. Comenzamos por la definición de exclusión y seguimos con la relación de ésta con el crecimiento económico, en definitiva, con la producción. Aquí destacaremos el papel del mercado de trabajo como generador de inclusión por lo económico y los límites de dicho papel, en especial los que tienen un carácter económico. El primer capítulo se cierra con un análisis de las rentas mínimas de inserción como la novedad en la política social que dio carta de naturaleza a la inclusión por lo económico como herramienta de la política social y una breve exposición de la importancia relativa que se otorga al crecimiento económico (es decir, a la inclusión por lo económico) en los planes de inclusión social, ya que se trata de la última "innovación" en política social en los países de la Unión Europea.

El segundo capítulo se centra en el análisis del mercado de trabajo y su papel de generador de inclusión en Castilla y León. El capítulo se abre con una panorámica del contexto económico castellano-leonés y las políticas de inclusión social en general. En esa parte se prestará especial atención a los cuatro campos más destacables de las políticas autonómicas en Castilla y León: el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social; los CEAS, del Sistema de Acción Social; el ingreso mínimo de inserción; y las políticas de empleo como herramienta explícita de inclusión social. La

parte segunda del capítulo se centra en una explotación propia de los datos de la Encuesta de Población Activa. En ella se analizan desde una perspectiva familiar, en línea con las reflexiones del capítulo primero, el paro, la pobreza y la exclusión. También se realiza una explotación propia de la Encuesta de Población Activa para analizar las situaciones de "exclusión educativa", por tratarse de una variable habitualmente destacada para entender los resultados del mercado de trabajo.

El tercer capítulo presenta un análisis de las llamadas empresas de inserción. A pesar de su escasa importancia cuantitativa (en Castilla y León son pocas y dan empleo a un número reducido de trabajadores), se constituyen en una de las innovaciones que trajo el desarrollo de la estrategia de inclusión por lo económico. Dado su escaso número se ha procedido a entrevistar a responsables de las mismas en la región a fin de conocer su situación y analizar su papel en la inclusión por lo económico.

Finalmente, nos gustaría agradecer la colaboración de diferentes personas y organismos públicos de Castilla y León para elaborar este estudio. Por supuesto, la ayuda prestada por el propio Consejo Económico y Social para proporcionarnos información y acceso a otros organismos de la Administración. Querríamos también hacer constar la total disponibilidad de los responsables de las empresas de inserción a la hora de compartir su valioso tiempo con nosotros. Agradecemos muy especialmente a la Gerencia de Servicios Sociales, que nos ha proporcionado multitud de datos para esta investigación, así como su conocimiento de primera mano sobre la realidad social de la región y, por último, a la Consejería de Empleo los datos suministrados sobre las políticas de empleo.

CAPÍTULO 1

LA INCLUSIÓN POR LO ECONÓMICO: PRINCIPALES ASPECTOS

En este capítulo introducimos la definición de exclusión que vertebrará la investigación. Se revisarán ciertas cuestiones para evitar confusiones posteriores y para delimitar nuestro ámbito de estudio, como en el caso de la delimitación de los colectivos de excluidos o de vulnerables a la exclusión o la importancia de la diferenciación entre los medios rural y urbano (distinción que desafortunadamente no podremos tratar en el análisis empírico del capítulo 2).

Tras este planteamiento inicial veremos la importancia del mercado de trabajo para entender la inclusión por lo económico. Así discutiremos las posibilidades y límites de la misma. A continuación, nos aproximaremos a la que tal vez fue la "estrella" de la inclusión por lo económico, las Rentas Mínimas de Inserción. Un breve examen de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social y su relación con la estrategia de la inclusión por lo económico cierra los temas tratados. Una sección de conclusiones que resume las principales cuestiones del capítulo da fin al mismo.

1.1. La definición de exclusión:

Pocos términos han tenido tanta y tan rápida difusión en el lenguaje de los especialistas y de los políticos como el de exclusión. Ha sustituido rápidamente al de pobreza en casi todos los ámbitos donde esta última se utilizaba en los debates políticos. Aunque no puede descartarse que esa intensiva utilización tenga algo de moda o de gusto por el uso de términos novedosos, desde finales de los ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, el término ha ido designando a una serie de realidades más bien nuevas¹. De hecho, tras los duros resultados en términos sociales de las políticas de ajuste a la crisis que tuvieron lugar en los países desarrollados durante los años ochenta, se comenzó a percibir la extensión de un fenómeno que comenzó llamándose "nueva pobreza" o incluso "cuarto mundo". Lo que estaba comenzando a observarse es que aparecían situaciones de carencia de ingresos (pobreza monetaria) en conjunción con otra serie de situaciones que hacían que esos individuos no parecieran como los demás, sino situados "fuera de la sociedad", fuera de la normalidad, de manera que no podían calificarse como miembros integrantes de la sociedad en la que parecían vivir. De ahí la utilización del término exclusión. Pero una cosa es percibir la aparición de una situación nueva y otra que se la pueda definir con claridad para poder conocer antes que nada el

_

¹ Para una revisión del uso y origen del concepto de exclusión véase García Laso (2003).

tamaño del problema y establecer líneas de actuación para atajar dicho problema, es decir, los ejes de las políticas de inclusión.

Si algo se puede decir de todos los trabajos (relativamente abundantes en Sociología y ciertamente escasos en Economía) que se han ocupado en definir la exclusión es que parecen más ocupados en resaltar las diferencias entre ellos que en hallar puntos de encuentro y consensos sobre qué sea ese fenómeno que hemos dado en llamar exclusión.

Aquí vamos a adoptar una estrategia que busca adoptar el mínimo terreno común que ha ido surgiendo en la bibliografía sobre el tema, si bien destacando los aspectos más relevantes desde un punto de vista económico. Esto último se debe a que nuestro objetivo principal es analizar las vías de inclusión por lo económico, lo cual otorgará un papel capital al mercado de trabajo.

El mínimo terreno común al que aludimos es que la exclusión es un fenómeno que a la pobreza une un problema adicional. Como veremos a continuación no es cualquier tipo de problema, sino una lista bastante reducida de ellos.

En nuestro Estado de Bienestar tres son las formas básicas en las que un individuo puede acceder a bienes que necesita o desea: ejerciendo un derecho, comprándolos en el mercado, o simplemente recibiéndolos de otros².

Puede, por ejemplo, obtener atención médica o protección policial ejerciendo un derecho que se deriva únicamente de su residencia legal. Puede también comprar libros o comida usando dinero. Puede, por último, recibir cariño, aceptación y cuidados de sus familiares, amigos y vecinos.

Hay en consecuencia un entramado legal que regula las obligaciones y derechos, un mercado donde se intercambian bienes y servicios y un sistema valorativo que configura acciones. En nuestras sociedades el mercado es muy importante, pero los otros dos sistemas son esenciales en cualquier sociedad no sólo para el acceso al bienestar, sino para el propio funcionamiento de ese mercado. Existen, pues, situaciones en las que se podría tener un empleo (en el sentido de una actividad económica ejercida por cuenta propia o por cuenta ajena a cambio de la cual se obtiene una remuneración económica) pero no se conseguiría la integración social. El ejemplo más claro sería la prostitución. En determinadas sociedades no es legal y, por tanto, a pesar de suponer la prestación de un servicio (por cuenta propia o ajena) a cambio de una remuneración no

_

² Un estudio en profundidad (más allá de la cuestión de la exclusión social) sobre la interacción de la jerarquía, el mercado y los valores se puede encontrar en Anisi (1990).

resulta en inclusión social. También sucede en otras sociedades que, aún siendo legal, no encaja en el sistema valorativo y por tanto quienes ejercen la prostitución a pesar de tener un empleo tampoco éste se constituye en una vía para la inclusión social.

La adquisición de bienes en el mercado requiere que se disponga de manera previa de recursos económicos, es decir, de riqueza o de renta. No obstante, siguiendo nuestro esquema conceptual, la pobreza, esto es la carencia de capacidad de compra en el mercado, no excluye totalmente al acceso de bienes y servicios. Quedan todos aquellos bienes y servicios que se proporcionan aduciendo un derecho y aquellos otros que se logran al poseer unas determinadas características personales valorados positivamente por otros miembros de la sociedad³.

Según este esquema conceptual, una anciana pobre en uno de nuestros pequeños pueblos no es una excluida, por muy exigua que sea su pensión y muy sola que se encuentre. Tiene a su disposición todos los servicios públicos a los que tiene derecho y todo el cuidado y el respeto de sus vecinos. No es una excluida; simplemente (o nada menos) es pobre.

Pobreza, ilegalidad y "rareza" son los estigmas de la exclusión. La ilegalidad aparta al individuo de los derechos, la pobreza le aparta del mercado y la rareza le aparta del colectivo social.

Si un pobre es pobre y nada más no es un excluido. Si a la pobreza le une alguno de los otros dos estigmas aparecerá la exclusión.

Las normas del mercado están muy claras, como también lo están las leyes, pero el retículo valorativo es muy ambiguo. Un pobre, aunque legal, puede comenzar a ser excluido en determinados ámbitos si el color de la piel no es el habitual, o si no sabe el idioma, o si practica una religión no habitual, o si tiene costumbres distintas en cuanto a alimentación, vestido, higiene, etc. La formación de barrios en los que muchos "raros" juntos consiguen ser normales es una reacción inteligente en el intento de evitar la exclusión (pero no tiene por qué ser una buena estrategia para disminuir la pobreza).

Hay situaciones que plantean desafíos particulares como en el caso de los inmigrantes en sociedades como la nuestra. A menudo observamos a inmigrantes en situaciones de ilegalidad y/o por determinadas características (color de la piel, religión, costumbres, etc.) se encuentran mal valorados por la sociedad. Pero recordemos que esto sucede respecto de la sociedad receptora y puede ser que no suceda lo mismo

2

³ Por ejemplo, la valoración positiva que otorgamos a la amistad puede llevarnos a proporcionar alojamiento a un amigo si carece de él sin contraprestación alguna.

respecto de la sociedad de origen. Es crucial apreciar, pues, cuál es la referencia de la persona que en la sociedad receptora es un inmigrante. La pobreza de los inmigrantes también necesita ser entendida de forma particular, ya que en multitud de ocasiones en comparación con la sociedad receptora el inmigrante es pobre. Pero el inmigrante (y sobre todo el inmigrante con intención de regreso) no sólo valora su situación en términos de la sociedad receptora, sino, también y en mayor medida, su situación respecto de la sociedad de origen (Stark, 1993). La carencia relativa que experimenta el inmigrante no se produce respecto de la sociedad receptora (respecto de la cual es observacionalmente pobre, es decir, mediante la observación directa es como los pobres de la sociedad receptora), sino respecto de su sociedad de origen. Respecto de ésta podría estar juzgando su posición como de una mejora sustantiva de su posición económica y social. Si a esto se añade el esfuerzo de acumulación de recursos (ahorro, en definitiva) para enviar al país de origen que hacen los inmigrantes o para llevarlo consigo cuando regrese, hay que tener en cuenta que el bajo nivel de consumo que se les observa no sólo está relacionado con una relativa baja renta (¡respecto de la sociedad receptora!) sino también con un elevada proporción de ahorro de esa renta. Así pues, no se debería hacer una identificación inmediata entre inmigración y exclusión⁴. En cierto sentido, el inmigrante puede ser evaluado respecto de dos sistemas de referencia (la sociedad de origen y la receptora) y eso podría llevarnos a calificar como excluido a alguien que nada más (o nada menos) está realizando un complejo proceso de resocialización. Esta es la razón básica (junto con el relativamente reducido de los mismos en Castilla y León) por la que el tema de la inmigración no formará parte de esta investigación⁵.

1.1.1. La importancia de la pobreza en la definición de exclusión

Una forma muy sencilla en que puede resumirse la anterior definición de exclusión es que ésta consiste en ser pobre y "algo más", siendo ese algo más un problema legal y/o una situación que no encaja en el vigente sistema social de valores.

⁴ Stark (1993) señala que la primera generación de inmigrantes suele mostrar elevados niveles de satisfacción con su posición en la sociedad receptora, porque se compara con su sociedad de origen, pero la segunda generación se siente altamente frustrada porque no conoció la sociedad de origen y su referencia son los ciudadanos del país donde viven (del cual también suelen ser nacionales, pues nacieron en él). Por tanto, el mayor desafío de la inmigración en relación con la exclusión tiene más que ver con la segunda generación (problema que hoy en día apenas ha comenzado en España) que con la primera generación.

⁵ Para una revisión de la situación actual de la inmigración en Castilla y León véase el apartado 2.2.3 de CECIL (2003).

Así pues, una de las primeras estrategias empíricas para tratar de aproximarse a la exclusión es comenzar buscando a los individuos pobres.

No obstante, esta aproximación, a fin de evitar malentendidos, debe hacerse teniendo en cuenta tres cuestiones: la pobreza relacionada con la exclusión es más bien la pobreza permanente; y la pobreza ha de entenderse desde el punto de vista de la familia como unidad económica básica, cuestión que está enlazada con la compleja relación entre la falta de empleo y la pobreza.

En el lenguaje normal, parece sobrentenderse que para que la pobreza sea tal tiene que ser algo permanente. Si la pobreza es transitoria se trataría más bien de una mala racha, de una caída transitoria en los ingresos. Ahora bien, como la pobreza suele definirse empíricamente como estar por debajo de un cierto umbral de renta durante un cierto periodo (habitualmente, un año) los especialistas suelen referirse a la pobreza transitoria como a aquellas situaciones en que se está de manera ocasional por debajo del umbral. Ahora bien, estas situaciones transitorias en que se está por debajo del umbral marcado para definir la pobreza no tienen por qué suponer una disminución del bienestar, ya que pueden cubrirse mediante ahorros previos, acceso a determinados bienes públicos o transferencias de amigos o familiares. En ocasiones se alude a las diferencias entre pobreza transitoria y permanente para explicar, por ejemplo, la escasa visibilidad de la pobreza en España a pesar de contar en los años noventa con tasas de pobreza superiores al 15 por cien (muy elevada para el contexto europeo). Como en otras ocasiones para explicarlo a veces se trata de "matar al mensajero" diciendo que como salimos a la calle y no vemos un 15 por cien de pobres entonces los datos son erróneos, la gente miente sistemáticamente en las encuestas, etc. Ahora bien, en España la tasa de pobreza permanente es apenas del 8 por cien, en torno a la mitad (García Serrano et al., 2001), algo que encaja más con la percepción habitual del tamaño de la pobreza en nuestro país. Para evitar este problema, es por lo que conviene centrarse cuando es posible en la pobreza permanente a la hora de aproximarnos a la exclusión⁶.

En el análisis de la pobreza hay dos variables que siempre son fundamentales: la relación con el mercado de trabajo (fundamentalmente, si se tiene o no un empleo) y la pertenencia a una familia.

⁶ Una cuestión que está despertando recientemente interés, pero que no trataremos aquí es que las familias que a lo largo de los años experimentan gran número de salidas y entradas en la situación de pobreza (cruzan mucho la línea de pobreza hacia arriba y hacia abajo) son familias en las que suceden muchas situaciones de violencia como el maltrato infantil.

La entrada en la situación de desempleo estaría ineludiblemente unida a la pobreza si se cumplieran dos condiciones simultáneamente: que la situación de desempleo se prolongara *mucho* a lo largo del tiempo y que el individuo no tuviera ninguna fuente de ingresos aparte del salario.

Si la situación de desempleo es fundamentalmente de carácter transitorio (por ejemplo, el tiempo imprescindible para pasar de un empleo a otro) la caída de ingresos que genera la salida del empleo no tendría por qué lanzar a esta persona hacia la pobreza. El problema aparece cuando la persona entra en la situación de desempleo y permanece en ella durante un lapso de tiempo considerable y no sólo por la caída de ingresos, sino también porque cuanto más tiempo se pasa en el desempleo más se erosionan las capacidades de los trabajadores y más difícil se vuelve encontrar un trabajo. Tendríamos así el conocido y preocupante fenómeno del paro de larga duración.

Si el individuo no tuviera más ingresos que los salariales, la pérdida del empleo supondría la entrada en un periodo durante el cual los ingresos monetarios son nulos y la única manera de sobrevivir podrían ser los ahorros realizados mientras se estaba trabajando. Ahora bien, existen otras fuentes de ingresos diferentes del salario: por un lado, tenemos las prestaciones por desempleo, a las cuales se tiene derecho gracias a contribuciones realizadas mientras se estaba trabajando; por otro lado, están los subsidios, a los que se suele tener derecho bien por el mero hecho de ser ciudadano bien a través de un control público que asegura que no se dispone de medios suficientes para vivir; y, finalmente, las transferencias (monetarias y no monetarias) que tienen lugar dentro de las familias.

Por lo que se refiere a las prestaciones por desempleo, éstas se suelen fijar como una cierta proporción del último salario percibido, con lo que lo normal es que los ingresos de un parado sean inferiores a los de un trabajador ocupado. De esta manera, las prestaciones se ven como un amortiguador de la carencia de ingresos que acarrea la pérdida de empleo. Mientras que la prestación suele estar relacionada con las contribuciones realizadas durante el tiempo que se estuvo trabajando (y tiene así un cierto carácter de seguro, aunque gestionado por una entidad pública en lugar de por una empresa privada de seguros), los subsidios se relacionan más bien con las necesidades de los individuos. La finalidad de los subsidios es dar un ingreso mínimo a aquellas personas que no tienen o han agotado el derecho a la prestación.

Además, los individuos pueden contar con otra fuente posible de transferencias en caso de desempleo: la familia. Existe un buen número de modelos teóricos (por

ejemplo, Becker, 1974 y 1991, y Kotlikoff y Spivak, 1981) que muestran que la familia proporciona algún grado de aseguramiento (en el sentido de asunción colectiva de ciertos riesgos). Supongamos que tenemos una familia formada por una pareja. Si los miembros de la pareja comparten mutuamente los riesgos, la incertidumbre sobre la renta futura cabe esperar que sea menor que si cada uno de ellos estuviera solo: la probabilidad de que los dos se queden en paro es más baja que la correspondiente probabilidad individual⁷. Obsérvese que estamos suponiendo implícitamente que los dos miembros de la pareja tienen un empleo en el mercado de trabajo. Si lo que sucede es que uno de ellos trabaja en el mercado mientras que el otro trabaja en el hogar (sin obtener una remuneración en forma de salario por ello), entonces la pérdida de empleo del primero puede lanzar a la pobreza no sólo al parado, sino también a su pareja.

Si la familia estuviera compuesta por una pareja como la anterior más un hijo en edad laboral, la pérdida de empleo por parte del hijo podría tener una repercusión menos fuerte sobre los ingresos totales familiares que la pérdida de empleo por parte del miembro de la pareja que participa en el mercado de trabajo. La razón es que habitualmente los hijos (por muy diferentes razones) suelen ganar bastante menos que sus padres, es decir, los primeros no suelen ser los sustentadores principales de sus familias. Además, la existencia de la red familiar puede permitir al hijo parado prolongar su permanencia en el paro a fin de seleccionar mejor las ofertas de trabajo que le van llegando y aceptar una que sea verdaderamente adecuada a sus capacidades. También puede ocurrir que la influencia se produzca a la inversa: que la situación de pobreza del hogar haga que algunos miembros del hogar previamente inactivos pasen a buscar trabajo. Tendríamos que la pobreza del hogar induciría transiciones desde la inactividad hacia el paro. En definitiva, la dimensión familiar de la pobreza y la incidencia familiar del paro son indispensables para entender la relación entre desempleo y pobreza.

Por tanto, la pérdida de empleo no tiene por qué conducir necesariamente a unos ingresos nulos debido a la existencia de mecanismos públicos y privados de aseguramiento frente a este riesgo. Además debe tenerse en cuenta que no todos los que se convierten en parados permanecen para siempre en esa situación. La existencia de rotación entre el paro y el empleo hace que no baste con observar la situación laboral de

_

⁷ El grado de descenso del riesgo depende del mecanismo utilizado por la familia para tomar las decisiones económicas y, en especial, del grado de altruismo de los miembros de la familia entre ellos mismos.

una persona y sus condiciones económicas en un momento dado, sino también cómo va cambiando.

La relación entre paro y pobreza debe apreciarse, pues, como la interacción de dos fenómenos dinámicos que para el individuo se desarrollan en el contexto de una familia

En definitiva, la consideración de la pobreza como primer paso de aproximación a la exclusión es algo esencialmente correcto en nuestro esquema conceptual, pero habrá que entenderla en el marco de la familia, en relación con la posición en el mercado de trabajo de los miembros de la familia y analizando, en la medida de lo posible, la permanencia de dicha situación de pobreza a lo largo del tiempo.

1.1.2. La medición de la exclusión: un compromiso con los datos existentes

La medición de la exclusión ha partido siempre de los trabajos previos sobre medición de la pobreza. Esta estrategia es bastante razonable a la luz de lo que discutíamos al principio del capítulo entendiendo la exclusión como pobreza y un estigma adicional legal o valorativo.

Tradicionalmente, la pobreza se ha enfocado como un problema de carencia de ingresos que impedían alcanzar una calidad de vida mínima y la principal línea de investigación teórica (entroncada en la Economía del Bienestar) ha tratado de definir qué tipo de características básicas debían cumplir los indicadores de pobreza. Como la pobreza se entiende como un problema de bajos ingresos, entonces los indicadores de pobreza se definen a partir de la cuantificación de esos ingresos (bien en cuanto a su origen bien en cuanto a su destino final en forma de consumo). En la actualidad, existe un acuerdo generalizado en torno a que cualquier indicador de pobreza debería contar básicamente con las tres características siguientes (Sen, 1995): debe permitir un recuento de los pobres; debe permitir conocer la *profundidad* de la pobreza, es decir, cómo de lejos está cada pobre de salir de la pobreza; y debe tener en cuenta la distribución de los ingresos *dentro* del grupo de los pobres.

Pero existe una considerable distancia entre estas reflexiones teóricas dentro del ámbito de la Economía del Bienestar y las mediciones de la pobreza que de hecho se realizan, ya que el análisis empírico se suele limitar a establecer (con diferentes criterios) un umbral de ingresos por debajo del cual se considera que una persona es pobre. Así pues, en la práctica sólo se suelen usar indicadores que cumplan la primera característica (permitir un recuento de los pobres).

Por lo que se refiere a la medición de la exclusión hay diferentes intentos dispersos y poco sistemáticos. Room (1995) agrupa una serie de investigaciones con propuestas bien diferentes. Recientemente, la Comisión Europea ha comenzado a publicar indicadores relacionados con la exclusión ante la necesidad de seguir los avances de los Planes Nacionales para la Inclusión Social. Una primera característica de este intento de medición de la Comisión Europea es que destaca la multidimensionalidad del problema de la exclusión. Seguramente, lo único que todas las propuestas de medición de la exclusión parecen tener en común es la utilización de una batería de indicadores de forma simultánea, a fin de recoger la multidimensionalidad inherente a la exclusión. El problema para conseguir un acuerdo en los procedimientos de medición y en la batería de indicadores que deben estimarse se debe a la carencia de una teoría de la exclusión social aceptada por buena parte de los investigadores. La falta de consenso en la reflexión teórica tiene su reflejo en esos intentos de medición dispares y difícilmente asimilables entre sí⁸. Algunos de los autores han realizado propuestas empíricas para minimizar el número de dimensiones, a fin de evitar redundancias en el tratamiento de la información (García Serrano y Malo, 2003). Aquí seguiremos ese tipo de razonamiento: reducción del número de dimensiones analizadas para no complicar innecesariamente el análisis; y utilización de indicadores con un significado lo más claro posible, en el sentido de que un aumento o una disminución del indicador siempre signifiquen lo mismo en términos de mejora o empeoramiento de la vulnerabilidad ante la exclusión⁹.

⁸ La discusión sobre la multidimensionalidad ha sido amplia y sigue abierta hoy en día. Al respecto, véase por ejemplo Atkinson (2003). Un desarrollo de los intentos teóricos (axiomáticos) sobre elnúmero de dimensiones a tratar y su relevancia empírica es Poggi (204).

⁹ Por ejemplo, un indicador que recogiera la proporción de asalariados que tienen contrato a tiempo parcial no tendría ese contenido claro al que aludíamos. Un aumento de los asalariados a tiempo parcial podría significar que una mayor cantidad de personas con problemas de horarios está pudiendo incorporarse al mercado de trabajo (y esto podría estar correlacionado con una mejora de la inclusión social) o también que una mayor cantidad de personas es incapaz de conseguir una plena integración en el mercado de trabajo consiguiendo unos ingresos totales bajos que probablemente no les sirvan para salir de una situación de pobreza o en general de bajos ingresos.

Por último, las diferentes propuestas de indicadores de exclusión también tienen una característica práctica en común: se adaptan a los datos de que dispone cada equipo de investigación. Esta opción "pragmática" intenta compensarse con diferentes razonamientos teóricos sobre la idoneidad del tipo de información disponible. Nosotros también optaremos aquí por adaptarnos a las bases de datos disponibles. En nuestro caso, como estamos interesados en las vías de inclusión por lo económico, y entendiendo que la participación en el mercado de trabajo es el principal medio de dicha inclusión por lo económico utilizaremos en el capítulo 2 los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA). Dado que como hemos destacado en puntos anteriores la dimensión familiar es crucial la explotación de los datos se realizará precisamente atendiendo a la concentración del empleo y del paro en los hogares de Castilla y León (y se realizarán también comparaciones con el conjunto de España).

Esta opción pragmática nos planteará un problema: la EPA no cuenta con información sobre la cuantía de los ingresos del hogar. Ahora bien, sí que cuenta con cierta información sobre rentas de determinado tipo como pensiones o prestaciones, con lo que podremos ver el papel que desempeña el Estado en el sostenimiento económico de los hogares. Con todo nos gustaría resaltar que se trata de una opción determinada por la carencia de una base de datos realmente apropiada para estudiar la exclusión, tanto para el conjunto de España como para Castilla y León, que sería la verdadera solución y nos permitiría dejar a un lado esta solución de compromiso.

1.1.3. Los colectivos vulnerables a la exclusión

Uno de los objetivos de los intentos de medición consiste en establecer una serie de colectivos vulnerables a la exclusión, a fin de centrar en ellos el esfuerzo de la política. De hecho, una de las metodologías impulsadas desde los organismos internacionales es el denominado *profiling*, la detección de perfiles de grupos vulnerables ante determinado tipo de problemas. Este tipo de aproximación presenta una limitación que debe ser tenida en cuenta. En primer lugar, describir a quienes sufren un determinado problema no es lo mismo que explicar por qué esas personas con esas características tienen ese problema. La descripción y la explicación se necesitan mutuamente para entender y tomar medidas frente a ciertas situaciones, pero no deben confundirse. Por tanto, una estrategia de política social basada exclusivamente en la descripción de un colectivo, en establecer su "perfil", puede dar lugar a estrategias de intervención social erróneas. Además, la definición de las políticas sociales en términos

de poseer o no ciertas características detectadas en la descripción puede dar lugar a agravios comparativos si se mantienen de forma sostenida a lo largo del tiempo.

Entonces, ¿cómo puede hacerse la delimitación de los colectivos a los que debe dirigirse la política? La demarcación tendría que seguir la causa que genera el problema. Es decir, la política social tiene que estar más basada en la explicación que en la descripción. En definitiva, siempre se necesita algún tipo de marco teórico o de reflexión conceptual previa que nos aporte una comprensión del fenómeno en cuestión. Evidentemente, una explicación sin una descripción podría no ser más que una amalgama de conjeturas sin apoyo en la realidad y una descripción sin explicación no sería más que un "saco de observaciones" sin orden.

En nuestro caso, nuestra estructura conceptual lo que nos dice es que la exclusión es pobreza y "algo más". No obstante, como estamos interesados en la inclusión por lo económico y ésta se produce sobre todo a través del mercado de trabajo, lo que deberíamos buscar es la causa que dificulta el acceso a las rentas obtenidas de la producción, bien de forma directa (por no participar en la producción, por no trabajar) bien de forma indirecta (por no participar en la redistribución de las rentas generadas por la producción).

Tendríamos así, tres grandes grupos de causas relacionadas con el acceso a la producción (y a la obtención directa de renta):

- Primero, razones relacionadas con el proceso de producción de bienes y servicios, es decir, determinantes de una menor productividad, como puede ser un *shock* económico negativo que afecte de manera adversa al crecimiento económico y, por tanto, el empleo.
- Segundo, limitación de acceso por razones ajenas al proceso productivo, es decir, individuos que son igualmente productivos, pero que se les niega el acceso porque tienen una determinada característica que no es valorada socialmente o que los coloca al margen de la legalidad.
- Tercero, casos intermedios, que se pueden entender como problemas de información, esto es, individuos cuyas características individuales no son conocidas con certeza pero que sufren limitaciones de acceso a la producción porque se les atribuyen determinados comportamientos o características al grupo al que pertenecen¹⁰.

¹⁰ En Economía se denomina este problema como discriminación estadística.

Por otro lado, podemos establecer dos grandes grupos de causas relacionadas con la no obtención de rentas de forma indirecta:

- La ruptura de los lazos familiares, entendiendo que la familia al asumir costes conjuntos y redistribuir renta en su seno funciona, al menos de manera parcial, como un mecanismo de seguro ante los riesgos. Precisamente, a la familia se le suele reconocer el papel de red social fuerte porque es capaz de asumir este tipo de funciones. Hay un dicho popular que resume a la perfección este carácter de red social fuerte: "Si tienes un problema acude a tus amigos, pero si tienes una necesidad acude a tu familia".
- La falta de acceso a los mecanismos redistributivos del Estado, que en cierto sentido ejercería de "familia" de todos, ya que realiza un aseguramiento colectivo de ciertos riesgos.

Tenemos así un marco extremadamente general para delimitar colectivos vulnerables a la exclusión. La delimitación de colectivos se haría en función de la o las causas que generan las dificultades. Esto hace que si un colectivo, gracias a una política exitosa, comienza a estar mayoritariamente sin dificultades mientras que otro colectivo por el mismo proceso causal comienza a tener dificultades, la acción política se redirija de un tipo de individuos a otro sin que tenga que cambiarse el diseño de la política. Además, si en el primer grupo sigue habiendo algunos individuos con dificultades seguirán siendo atendidos. Se atajan así los dos problemas señalados al principio del apartado.

Hay que resaltar que hoy en día buena parte de las actuaciones de la política social tienen una concepción detrás acorde con el planteamiento que acabamos de hacer aquí, enfocado hacia las causas, hacia la explicación más que hacia la descripción.

Esta perspectiva se apreciará en nuestro análisis empírico del capítulo 2, en el cual se atenderá principalmente a las variables relacionadas con el marco teórico para establecer los perfiles de los colectivos más vulnerables a las situaciones de exclusión, atendiendo sobre todo a su posición en el mercado de trabajo y no atendiendo a su pertenencia a uno u otro grupo. Dicho de otro modo, no nos dedicamos a construir una topología de excluidos, sino a establecer el perfil de las personas que están en una situación que, por cumplir ciertas características, hemos calificado de exclusión (o de vulnerabilidad a la exclusión).

1.1.4. El difícil tratamiento de los diferentes entornos rural y urbano

Aunque en la parte empírica no podemos distinguir entre los ámbitos rural y urbano, conviene hacer una mención al tema dada la importancia de los núcleos rurales de población en Castilla y León.

El método más habitual (y sencillo) de delimitar los ámbitos rural y urbano consiste en establecer umbrales del tamaño de la población. Así, tendríamos que por debajo de 2000 habitantes correspondería a núcleos rurales, de 2000 a 10000 los semirurales y por encima estarían los núcleos urbanos.

¿En qué sentido pueden afectar estas diferencias de tamaño de población a la aparición del fenómeno de la exclusión? Al nivel más elemental, el tamaño de la población limita el tamaño de los mercados locales. Dado que en muchas ocasiones la producción requiere de un tamaño mínimo de consumo, habrá muchas ocasiones en que ese mercado local no pueda nacer porque no resulte rentable a ninguna empresa producir ciertos bienes en la cantidad mínima necesaria. Se perderían así tanto oportunidades de crecimiento económico, como de empleo, pero también habría que contar con el perjuicio que suponen las demandas insatisfechas de los consumidores. Éstas en ocasiones pueden satisfacerse accediendo a mercados más lejanos, pero los costes de transporte pueden encarecer (o incluso volver prohibitiva) la adquisición de ciertos bienes. Serían casos de lo que se denomina a veces exclusión del acceso al mercado de bienes¹¹. En las políticas para la inclusión social su manifestación más visible son los diferentes planes de acceso a Internet de la población rural.

El tamaño mínimo de los mercados locales no sólo afectaría a los mercados de bienes sino también a los de factores de producción, en concreto al de trabajo. Un mercado de trabajo local de tamaño reducido o, dicho de otro modo, la dispersión geográfica del mercado de trabajo, puede generar que la calidad de los emparejamientos de los trabajadores con sus correspondientes puestos de trabajo sea de una menor calidad, haciendo que parte de las capacidades de algunos trabajadores queden infrautilizadas (sobre todo en el caso de las mujeres¹²). Es más, la "estrechez" de los mercados de trabajo rurales está íntimamente relacionada con la probabilidad de

-

¹¹ Para un tratamiento teórico de esta cuestión se puede consultar Atkinson (1998), capítulo 2.

¹² Para un análisis del desajuste educativo de las mujeres y la importancia del tamaño de la población en España véase García Serrano y Malo (1997).

emigración hacia los núcleos urbanos, ya que muchos trabajadores emigran a fin de poder acceder a vacantes de puestos que no se dan en los núcleos rurales.

En definitiva, en el medio rural la dispersión geográfica y el menor tamaño de los núcleos de población puede llevar a que los mercados sean más pequeños generando desajustes, sobre todo en el mercado de trabajo. Además, este empequeñecimiento de los mercados locales provoca que el mercado pierda una de las características que a veces se destaca para un funcionamiento eficiente: su carácter impersonal. En los mercados pequeños las relaciones de oferta y demanda son necesariamente relaciones personalizadas, lo cual hace que en las transacciones influyan más cuestiones que el mero aspecto económico¹³. En el extremo, el mercado puede llegar a no existir si requiere de un tamaño mínimo y, por tanto, los habitantes de núcleos rurales se ven obligados a recurrir a otros mercados a un coste más elevado, a renunciar a su consumo o, si es posible, a la producción para autoconsumo. En el caso del mercado de trabajo, la escasez de puestos de trabajo suele tener como consecuencia más visible la emigración a núcleos de población más grandes¹⁴.

En todo caso, como se señala en el Informe a Iniciativa Propia (IIP1/04) del CES de Castilla y León, el tratamiento de lo rural ha de vincularse a lo urbano, no entendiéndose aquél como el opuesto a éste, sino más bien como un ámbito distinto pero interrelacionado social y económicamente. A pesar de sus características sociales y económicas propias, hoy en día lo rural no puede entenderse como ajeno a lo urbano. Por ello, no convendría partir de una diferenciación tajante señalando que la exclusión es algo totalmente distinto en los medios rural y urbano sin ninguna relación entre sí.

En ciertas ocasiones se ha valorado la exclusión social como un fenómeno típicamente urbano, al asociarlo de manera estrecha y demasiado directa con cuestiones como la segregación espacial de los guetos o los suburbios. Sin embargo, el uso actual del término exclusión que lo vincula más a la cuestión de la pobreza nos plantea una visión bastante más amplia y, potencialmente, también ligada al medio rural. Definiendo la exclusión como una situación de pobreza a la que se le añade un estigma adicional legal o valorativo, resulta claro que nuestra concepción no deja fuera por

La evidencia casual muestra, por ejemplo, que en los pueblos casi todo el mundo compra en todas las tiendas, aunque alguna de ellas sea algo más cara o tenga productos de calidad algo peor. Las relaciones personales (que incluso pueden ser de parentesco) estarían detrás de ello, al igual que el hecho de que los propietarios suelan atender también a aquellos clientes que llegan fuera de horario.

¹⁴ Dado el carácter económico de este estudio nos limitamos a este aspecto económico del tamaño de los mercados. Sin embargo, es lógico pensar que también hay factores sociológicos relacionados con la

principio que dichas situaciones se den en ámbitos rurales. Esto se debe a que la definición que venimos manejando intenta no basarse en "manifestaciones" de la situación de exclusión sino en una serie de rasgos que estén en la base del proceso que genera exclusión (como es, por ejemplo, la posición de la persona en el mercado de trabajo).

Por consiguiente, cuando se ofrezcan cifras en el capítulo 2 para el conjunto de la comunidad autónoma no debe pensarse que se está excluyendo al ámbito rural, sino que en ese cómputo general estará también incluido el ámbito rural en la medida en que la Encuesta de Población Activa (la fuente de datos que se utilizará) proporciona una imagen representativa de la realidad laboral española.

Ahora bien, esto no obsta para que en el eventual diseño de políticas de inclusión social haya que tener en cuenta que parte de los excluidos pueden estar en núcleos rurales, con lo que el tamaño de los mercados locales (en especial el de trabajo) debería ser tenido muy en cuenta. En todo caso, el diseño de tales políticas de inclusión requeriría de estudios previos que permitieran conocer la distribución de la exclusión entre los ámbitos rural y urbano, y en qué medida la exclusión en ambos medios puede ser atajada mediante estrategias de inclusión por lo económico¹⁵ de promoción directa del crecimiento económico y de aumento de la creación de empleo en el medio rural. De nuevo, pues, se aprecia la necesidad de una encuesta específica para poder proceder a un diseño óptimo de la política social.

1.2. La influencia del crecimiento económico sobre la inclusión social

1.2.1. La importancia del mercado de trabajo: la inclusión por lo económico

No todos los que a su pobreza suman un estigma adicional legal o valorativo estarían en condiciones de participar en políticas de inclusión por lo económico. Por ejemplo, para una persona de edad avanzada en situación de pobreza y que sufriera una situación de ilegalidad sería más susceptible de unas medidas que atendieran a su

exclusión debidos al menor tamaño de la población. Al respecto, puede consultarse el estudio (sobre todo conceptual) sobre la exclusión social en el medio rural de Farrell y Thirion (2000). ¹⁵ Dado el envejecimiento de la población en núcleos rurales, una parte no desdeñable de sus habitantes

no estaría excluido en términos de nuestra definición por tener pensiones de jubilación. Si aún así estas personas padecieran una situación de pobreza y le sumaran algún estigma adicional legal o valorativo, es obvio que el camino apropiado no parece tanto una política de promoción de empleo, como una mejora del sistema de transferencias o de apoyo mediante servicios a la población de personas mayores.

situación de ilegalidad y que le aliviaran la pobreza mediante transferencias de renta o la prestación de servicios que atendieran a los problemas relacionados con su edad avanzada.

En esta sección, vamos a centrarnos exclusivamente en lo que es el objetivo del informe: cómo algunos de los excluidos pueden usar el propio mercado, y particularmente el mercado de trabajo, para salir de su situación.

Merece la pena comenzar resaltando que el empleo obedece a las necesidades de la producción. Las empresas contratan trabajadores porque desean fabricar una serie de bienes o proporcionar unos servicios que luego venden en un mercado de bienes o de servicios. Dicho con otras palabras: la demanda de trabajo es una demanda derivada de la participación de la empresa en un cierto mercado de bienes o servicios. Así, en las épocas de bonanza económica se producen más bienes y se necesita más trabajo para producirlos. Cuando hay crecimiento económico esto repercute favorablemente sobre el empleo y se favorece la inclusión. En las recesiones sucedería lo contrario. No obstante, como la exclusión, la pobreza y el desempleo son fenómenos que se refuerzan a lo largo del tiempo, puede suceder que durante una crisis (periodos de muy bajo o negativo crecimiento económico) haya personas que caigan en el desempleo, que al prolongarse a lo largo del tiempo les lleve a una situación de pobreza permanente que los coloca a las puertas de la exclusión, y que, al llegar la expansión, no se beneficien del impulso del empleo originado por el crecimiento económico. ¿Por qué? Porque las empresas preferirían a otros trabajadores que no han tenido ese tipo de problemas, que no han quedado estigmatizados por situaciones de paro de larga duración ni por periodos prolongados en la pobreza. Se produciría así una suerte de efecto trinquete, que limita los efectos de inclusión del crecimiento económico sobre el stock de personas que venían sufriendo situaciones de exclusión o próximas a la exclusión. En definitiva, el propio funcionamiento de la economía y del mercado de trabajo puede dejar al margen a ciertos grupos de excluidos o de vulnerables a no ser que se realice algún tipo de intervención o actuación para que ese grupo de personas pueda ser tan "empleable" como el resto de demandantes de empleo. Por tanto, el mercado de trabajo puede ser una gran herramienta de inclusión por lo económico por sí mismo, pero para ciertas personas (cabe pensar que, precisamente, para las que estén en peor situación) el funcionamiento del propio mercado de trabajo no es suficiente y necesita de la ayuda de una intervención externa para que pueda desempeñar plenamente su papel de generador de inclusión.

Adicionalmente y siguiendo nuestra idea de que la exclusión es pobreza y "algo más", también conviene tener en cuenta que en ocasiones tener un empleo no es suficiente para lograr la inclusión.

En primer lugar, se puede tener un empleo pero no cumplir el requisito de la legalidad. En estos casos, el primer paso para la salida de la exclusión es el acceso a una situación de legalidad. Poco puede hacerse para sacar de la exclusión a un individuo en situación de ilegalidad, y desde luego lo que pueda hacerse está lejos de lo que aquí analizaremos, en el sentido de que no tiene que ver con las políticas de inclusión por lo económico sino con otras diferentes.

La inclusión por lo económico a través del mercado de trabajo exigirá como condición previa la posesión de un documento que posibilite la firma de un contrato de trabajo o su establecimiento como autónomo (como trabajador por cuenta propia).

Esa situación de legalidad no significa, hay que advertirlo, que el sujeto se encuentre en plena posesión de todos los derechos cívicos: un emigrante legal puede no tener derecho a voto o un preso en tercer grado puede ver limitada su libertad de movimientos. Lo fundamental es que tengan capacidad para firmar un contrato de trabajo o registrarse como trabajadores autónomos. Si no se da esa situación lo prioritario es ayudar al individuo a obtenerla, y si eso es imposible, derivarlo hacia otras formas de salida de la exclusión que no trataremos aquí.

En segundo lugar, el acceso a un empleo debe estar relacionado con lo que podríamos denominar "el acceso al respeto". La realización de un trabajo como asalariado o el ejercicio de una actividad como autónomo dan lugar de forma inmediata a una renta monetaria que puede usarse para adquirir en el mercado los objetos necesarios o deseados. Pero también amplían los derechos del individuo: por ejemplo, prestaciones de desempleo y pensiones de jubilación. Derechos estos que por tratarse de una renta monetaria futura y cierta aseguran al individuo que no regresará nunca (o hará más difícil ese regreso) a una situación de pobreza extrema. Pero hay algo adicional y sumamente importante: los activos valorativos a los que el individuo accede por el hecho de realizar un trabajo.

En nuestras sociedades pocos acuerdos existen tan generalmente aceptados como el de la dignidad del trabajo. Políticamente desde la izquierda hasta la derecha, desde la visión de las religiones mayoritarias, y desde los valores sociales compartidos todos están de acuerdo. Por ello la realización de un trabajo socialmente necesario

proporciona al que lo lleva a cabo un activo importante activo que contribuye a que también desde el campo valorativo la salida de la exclusión se refuerce.

Sin olvidar que la realización de un trabajo contribuye a eliminar al menos parcialmente la posible "rareza" del previamente excluido: adopción de una disciplina de trabajo, habituación a las costumbres y modos de vida, acceso a la información transmitida por los compañeros, vinculaciones sociales y políticas a través de los sindicatos, posibilidades de relaciones amistad, de cooperación, de solidaridad, etc.

Como se ve si bien el mercado no lo era todo, ya que para llegar a una situación de exclusión se necesitaba pobreza y algo más, un puesto de trabajo es también algo más que la obtención de un dinero a cambio de un esfuerzo. En la medida en que ese "algo más" se encuentre en el puesto de trabajo, el alejamiento de la exclusión tendrá más garantías de éxito.

1.2.2. Posibilidades y límites de las políticas de inclusión por lo económico

Ya hemos introducido en el apartado anterior las principales razones que limitan el papel de generador de inclusión que tiene el mercado de trabajo y que justificarían una intervención pública. Pero de una manera más general no deja de ser chocante que, visto desde un punto de vista estrictamente economicista, una sociedad se permita el lujo de tener individuos alejados del proceso productivo, cuando a primera vista si participaran en el proceso de producción habría un mayor crecimiento y, por tanto, más bienes y servicios. Así pues, parecería que incluso por propio egoísmo los integrados estarían siempre interesados en promover una política de integración que redundara en mayor producción, en definitiva, en un mayor crecimiento económico. Pues bien, no tiene por qué ser así. Incluso en esa situación es posible que los integrados no estén interesados económicamente en acabar totalmente con el problema de la exclusión aunque sí que estén dispuestos a acometer ciertas políticas para reducirla.

Para explicar estos límites (e incluso cómo sería posible plantear una estrategia de superación de los mismos) vamos a seguir el planteamiento de Torregrosa y Malo (2001), que plantea la cuestión en una sociedad extremadamente simplificada en la que los individuos son egoístas en el sentido de que buscan exclusivamente su propio beneficio y, por tanto, sólo harán algo por otras personas en la medida en que esa actuación redunde en su propio beneficio antes o después. Los individuos de esa sociedad se dedican a una sola cosa: combinan un activo que poseen para generar un

bien que luego se reparte entre todos los que participan en la producción. Quien no participa en la producción no recibe ninguna cantidad de bien.

Dado que esos activos que posee cada individuo son utilizados para la obtención de producto, este activo es usado como capital. Aunque no es necesario, para facilitar la comprensión del razonamiento todo lo que sigue puede entenderse como si ese capital fuera, por ejemplo, capital humano.

Los individuos pueden combinar sus respectivos *capitales* para obtener un determinado *producto* que desean. A primera vista, incluso estando formada la sociedad por individuos egoístas (guiados sólo por su propio interés) no resulta rentable excluir a nadie, ya que todos pueden aportar algo (su respectiva cantidad de *capital*) y aumentar así la cantidad de producto final. La exclusión de un grupo de individuos no sería rentable porque privaría a la sociedad de la posibilidad de obtener más cantidad de producto.

Supongamos ahora que, por la razón que sea, algunos individuos no cuentan de partida con ninguna cantidad de capital. En una situación así, resulta plausible que el resto de miembros de la sociedad (recordemos, movidos sólo por su propio interés) no les compense admitir la presencia de esos individuos con dotaciones iniciales de capital nulas, porque si se les excluye la cantidad final de producto no se ve alterada (su aportación es nula)¹⁶. En este caso, la generación de un grupo de excluidos no tiene costes para los *integrados*.

Tendríamos así una situación en la que hay excluidos de la sociedad. La razón de la exclusión es que, desde el punto de vista social, no aportan nada. Tenemos, pues, el siguiente resultado: los integrados no pierden nada y los excluidos no son considerados en el reparto del producto (no forman coalición con nadie). Conseguimos, además, de este modo caracterizar a los excluidos de una manera que aparece reiterativamente en la literatura sociológica sobre el tema: los excluidos están fuera del ámbito de producción de la sociedad en la que viven, lo cual les impide también la obtención de recursos.

Lo más destacable es que los integrados no tienen incentivos para cambiar esta situación ni tampoco los excluidos. Si se permitiera a los excluidos *estar* junto a los integrados cuando éstos combinan sus capitales para obtener el producto no aportarían nada al proceso productivo y, por tanto, tampoco recibirían nada. En definitiva, no

_

¹⁶ De hecho, podrían no ser dotaciones nulas, sino sumamente pequeñas, de tal manera que el coste de darles entrada en el sistema productivo fuera mayor que el incremento del producto conseguido gracias a su participación. Esta cuestión no cambia lo esencial del razonamiento.

ganan nada y, por tanto, la situación de exclusión equivale en este sentido a una presencia en la sociedad sin participación real.

Ahora bien, si consideramos este problema a lo largo del tiempo, entonces aparecen huecos para la acción contra la exclusión (es decir, para una política social). ¿Cómo es posible que estos integrados egoístas se pongan de acuerdo para realizar acciones que ayuden a la integración de los excluidos? Es posible si vemos ese proceso de integración como una inversión que los integrados realizan en los individuos excluidos. Los integrados renunciarían a parte del producto generado para invertirlo en incrementar el capital que tienen los excluidos. De esta manera, se aumenta el capital que tienen los excluidos, es decir, tienen más capital para combinar con el de los integrados y aumentar (en algún momento futuro) la cantidad de producto. En un mundo de integrados egoístas no es óptimo renunciar a todo el producto para integrar a todos los excluidos, sino sólo a una cierta parte. Los integrados ven la política social exactamente como una inversión: la realizan cuando los beneficios superan a los costes, es decir, cuando la renuncia a una cantidad de producto hoy permite obtener una cantidad mayor de producto mañana. No hay ninguna razón para pensar que todas las inversiones necesarias para integrar a todos los excluidos sean rentables. Es plausible, pues, que los integrados egoístas tan sólo integren a unos cuantos excluidos dejando a los demás a su suerte. La inclusión por lo económico sería una inversión que se realiza en tanto en cuanto que la inversión resulta rentable y, como es sabido, no todas las inversiones tienen por qué ser rentables. Yendo más allá de esa inversión rentable los integrados estarían dedicando más recursos a la promoción de la inclusión de lo que luego realmente se obtiene en términos de producto. Lo que vemos es que en este marco la inclusión por lo económico sólo se realiza en la medida que supone una ganancia para la producción, en la medida en que influye positivamente en el crecimiento económico.

Lo que en la terminología de los trabajadores sociales se conoce como *el itinerario de integración* se interpreta aquí como un proceso mediante el cual se aumenta el capital de los individuos beneficiarios hasta que son capaces de combinarse con los integrados, aumentando así la cantidad de producto de la sociedad.

La política social en ese mundo que hemos bosquejado hasta aquí se dedica a producir individuos integrados, concibiéndose el itinerario de integración como un lapso de tiempo en el que se incrementa el capital del individuo que se quiere integrar. Desde este punto de vista, el itinerario de integración se puede entender como el periodo de maduración de la inversión. Además, el sistema de ayuda descrito antes no incorpora

necesariamente la intervención estatal, es decir, no necesita de un agente externo preocupado por la razón que sea por el destino de los excluidos, ya que los integrados egoístas se dedicarán por su propio interés a disminuir la exclusión (siempre y cuando la rentabilidad de la reintegración de los excluidos sea suficiente al menos para cubrir sus costes).

Las políticas de integración así concebidas en esta sociedad simplificada no tienen por qué perseguir la integración de todos los excluidos, sino sólo de una cierta cantidad de ellos. Esta podría ser una explicación económica de que las políticas antiexclusión que se lanzan a veces desde las administraciones públicas puedan considerarse como políticas de gestión de la pobreza y de la exclusión, es decir, como políticas que no buscan acabar totalmente con el problema sino manejarlo y reducirlo en la medida que dicte la rentabilidad de tal inversión sin extinguir totalmente la exclusión existente en una sociedad.

¿Existe alguna manera de romper este límite? ¿Cómo puede plantearse en este marco una política que pueda acabar con la exclusión? En términos económicos cada manera de hacer la política social la podemos entender como una *tecnología de integración* diferente. De esta manera, el cambio de un modelo de política social por otro *mejor* lo entenderemos como un avance tecnológico. La forma de llegar a una situación sin exclusión es cambiando la tecnología de integración, es decir, cambiando la política social alterando la forma en que se combinan los recursos dedicados a ella. En definitiva, innovando en política social. Se trata de volver más productiva la política social. En resumen, la manera de superar el límite descrito más arriba de las políticas de inclusión es no sólo invertir en los excluidos sino también en avances de los propios servicios sociales, para aumentar el rendimiento en términos de individuos reintegrados de los recursos dedicados a dicho fin¹⁷.

Se puede llegar a plantear que hay un supuesto verdaderamente optimista en toda esta estrategia de inclusión por lo económico y es que el mercado de trabajo tiene capacidad para absorber a todos los individuos hoy excluidos. Pero, ¿cómo podemos pensar en lograr la inserción a través del mercado laboral si ni siquiera hay trabajo para los ya insertados?

_

¹⁷ Nótese que aunque todo este planteamiento puede sonar como muy economicista, habría que resaltar que esta manera de analizar la exclusión social lejos de restar protagonismo al trabajo social, lo coloca precisamente en el centro de la discusión, ya que los especialistas en trabajo social son los encargados de ir generando innovaciones en la tecnología de integración al ser ellos los expertos más cercanos al problema que se pretende atajar.

Este supuesto implícito estuvo en la base del fracaso histórico, por ejemplo, de las antiguas leyes de pobres inglesas (Aliena, 1990) y puede ser un riesgo cierto para las actuales políticas de inclusión basadas en la inclusión por lo económico. Así, la inclusión es muy dificil plantearla exclusivamente como conseguir un empleo fijo para todos los excluidos, so pena de ver cómo se frustran uno tras otro todos los intentos de inserción. El proceso de inclusión debería conseguir que el flujo de lo seguro a lo inseguro no tenga connotaciones negativas y que vaya acompañado de una doble flexibilidad, en los modos de vida y en la vida profesional, junto con acciones preventivas de los aspectos más negativos de la flexibilidad (básicamente inseguridad de ingresos¹⁸). De hecho, si algo llama la atención cuando se conoce cómo los trabajadores sociales diseñan los itinerarios de inserción es su realismo en cuanto a las posibilidades de inserción laboral de los beneficiarios de las distintas medidas de las que se trate. En todo caso, incluso en situaciones de elevados niveles de desempleo, el objetivo debería ser tratar de paliar las situaciones de mayor desventaja. Así, como ya se resaltó en la sección anterior las intervenciones atenderían sobre todo a que las personas vulnerables a la exclusión lleguen a ser tan "empleables" como cualquier otro parado con unas características personales semejantes.

Finalmente, merece la pena comentar unas limitaciones de las políticas sociales de inclusión por lo económico, nacidas, primero, de la desconexión de la política social con la política económica general y, segundo, de la desconexión entre sí de las distintas políticas sociales (sobre todo de organismos de distinto nivel territorial).

En relación con la primera desconexión, suele ocurrir que se ponen en marcha y se diseñan unas políticas que tal vez puedan ser muy eficientes para luchar contra la pobreza y la exclusión, mientras que la política económica (piénsese en políticas de ajuste, por ejemplo) puede estar creando continuamente pobres y excluidos con lo que parecería que las primeras son ineficientes. En realidad, lo que estaría ocurriendo es que aunque la política social aumenta el flujo de salida de las situaciones de pobreza y exclusión, la política económica de ajuste estaría aumentando el flujo en la dirección contraria.

En cuanto a la desconexión de las distintas políticas sociales, se suelen solapar las políticas contra la pobreza (transferencia de renta) y las políticas contra la exclusión

¹⁸ Con esto lo que queremos decir es que no sólo es importante el que disminuya el nivel medio de ingresos de ciertos individuos sino que además es un problema el que aumente la varianza de sus ingresos. Cuanto más grande es la varianza de los ingresos, mayor es la necesidad de endeudamiento para conseguir el mismo nivel de bienestar redistribuyendo los ingresos a lo largo del tiempo. Pero cuanto

(centradas en la recuperación de los vínculos sociales) y cada una parece tener su propia vida al margen del resto. Una consecuencia preocupante de esta desconexión entre políticas sociales es que genera *trasvases* de individuos entre políticas (y, normalmente, entre administraciones). Por ejemplo, el recorte de las prestaciones por desempleo producido en España a principios de los noventa (el entonces llamado *decretazo*) generó un aumento de los perceptores del Ingreso Madrileño de Integración. Por tanto, el aparente recorte del gasto en prestaciones por desempleo, supuso (al menos en la comunidad madrileña) un desplazamiento de gasto público de la administración pública nacional a la regional. Además, en términos de individuos supuso que antiguos potenciales perceptores de prestaciones por desempleo pasaron a ser perceptores de un tipo de ayuda diferente.

El resultado final de estas desconexiones es que, en general, la política social presenta dos serios problemas:

- Se preocupa principalmente de la salida de la pobreza y/o de la exclusión y no de la entrada (es decir, no se preocupa de la prevención). Esto es especialmente visible en las estrategias de inclusión por lo económico, que se dedican a atender a personas que ya están en situación de exclusión.
- La política social aparece como *protección social*, esto es, como una tutela a los pobres y/o excluidos por parte de grupos especializados que gestionan los derechos de los primeros por cuenta del Estado.

El primer problema lleva a ver la política social como ineficiente (porque no consigue reducir el número de pobres y/o excluidos), cuando en realidad lo que ocurre es que es incompleta. El segundo problema genera el rechazo de la política social por parte de los grupos objetivo, que se perciben como controlados y dirigidos; la consecuencia es que sólo se tienen incentivos para acudir a los programas sociales cuando la situación es insostenible en lugar de mucho antes, cuando era más fácil atajar los problemas. Las autoridades europeas parecen haber estado al tanto de problemas como éstos al impulsar los Planes Nacionales para la Inclusión Social, que pueden ser una excelente oportunidad para conseguir la coherencia entre las propias políticas sociales. Ahora bien, habría que resaltar que no parece adecuado que los Planes para la Inclusión Social se desarrollen al margen de los algo más veteranos Planes Nacionales de Acción para el Empleo, también impulsados por la Unión Europea. En relación con lo anterior, no deberían ir separados y debería aprovecharse esta oportunidad para que no sean meros contenedores de

mayor es la variabilidad de los ingresos a lo largo del tiempo, más difícil es obtener créditos, con lo que al final el incremento de la varianza de los ingresos lleva a una disminución efectiva del bienestar.

29

propuestas variopintas sino el punto de arranque de una política de empleo que contenga también lo social no como un fleco sino como un punto más (en pie de igualdad e imprescindible).

1.3. Las rentas mínimas de inserción: su relación con la inclusión por lo económico

Tras la época de prosperidad económica generalizada de la postguerra mundial en las economías occidentales y con un amplio reconocimiento de los derechos sociales dentro del Estado de Bienestar, aparecen en Europa las Rentas Mínimas de Inserción (RMI). Previamente, ya existían sistemas de garantías de los ingresos más allá de las prestaciones contributivas; pero es la segunda generación de rentas mínimas (Luxemburgo, Francia, Italia y España) la que interesa aquí y que apareció a finales de los ochenta, tras observar la importancia creciente de los efectos negativos de las políticas de ajuste aplicadas para escapar de la crisis, como muestran Ayala (2000) y Milano (1990).

La gran novedad de la RMI es que combina en cierto sentido políticas pasivas y activas de mercado de trabajo. La pasiva es la transferencia de renta. La activa es la realización de una serie de acciones encaminadas a lograr la entrada o re-entrada en el mercado de trabajo. En cierto sentido las RMI parecen asumir que la causa de la pobreza y de la exclusión es la falta de trabajo y, por tanto, la inclusión necesita primordialmente una vuelta al mercado de trabajo, pues en caso contrario la inclusión será inestable. Así pues, las RMI abrieron la puerta definitivamente a la inclusión por lo económico en el mundo de la política social.

La transferencia de renta se une a un programa de inserción para que el excluido se inserte en la sociedad gracias al mercado de trabajo: "La segunda generación de rentas mínimas se caracteriza por la vinculación del derecho a una renta mínima con acciones orientadas a favorecer la inserción social de sus perceptores, consecuencia de una revisión de la idea puramente económica de la pobreza y el reconocimiento de su multidimensionalidad. La naturaleza de tal vínculo (entre renta mínima e inserción) es sin duda compleja, y abarca desde las concepciones más abiertas de *doble derecho* (derecho a la renta mínima y derecho a la inserción social) hasta las más autoritarias de la inserción como *contrapartida* o *condición* para acceder a la renta mínima" (Aguilar et al., 1994). El programa de inserción intenta evitar los desincentivos que para la oferta de trabajo podría

tener una política de transferencias¹⁹ y supone el diseño de un plan personalizado de acciones de inserción que el beneficiario puede desarrollar. Se trata de una inserción *tutelada*, en la cual los beneficiarios a veces participan y en otras ocasiones están totalmente al margen.

De esta forma, las RMI combinan tanto la asistencia como la inserción en el mercado de trabajo, cargando las tintas en una o en otra según los diferentes casos. Al aparecer las RMI en un contexto histórico de reconocimiento de los derechos sociales tienen una gran ventaja sobre otras experiencias históricas que podrían asimilarse a actual de inclusión por lo económico (como ocurrió en cierto grado con las antiguas leyes de pobres inglesas): ya no se puede usar la estigmatización social del beneficiario (o, más bien, ya no se puede alardear abiertamente de ello) como medio para evitar la dependencia de la prestación y/o fomentar la búsqueda de empleo, sin embargo "en su diseño [reflejan] una desconfianza social hacia los pobres y los marginados, sospechosos de ser poco proclives a trabajar y de simular su pobreza" (Aguilar et al., 1994)²⁰.

Las RMI aparecieron como "remiendos" en la malla de seguridad del Estado de Bienestar, que se había manifestado como incompleta ante los nuevos desafíos de los años ochenta del siglo XX. España es precisamente uno de los países donde mejor se puede apreciar ese carácter residual de las RMI en el sistema de protección social (Arriba, 2002). El proceso de implantación y desarrollo de las RMI en España muestra distintos aspectos de interés. En primer lugar, fue un proceso de innovación política llevado desde las comunidades autónomas (no existe un programa de RMI para el conjunto del Estado). En segundo lugar, participaron en su creación e impulso diferentes actores sociales con distintos intereses. En tercer lugar, esta ampliación del sistema de protección social tuvo lugar en medio de un proceso de transformación y re-estructuración del propio Estado de Bienestar. En cuarto y último lugar, tuvo lugar al mismo tiempo que se producía una transformación de fondo de las concepciones sobre la pobreza y de las políticas sociales destinadas a combatirla. Por tanto, se cuenta en España con una gran variedad de

_

¹⁹ Estos eventuales desincentivos han sido uno de los temas más tratados en el análisis económicos. En muchas ocasiones no se encuentran (como sucede en el caso de las prestaciones por desempleo) y cuando se encuentran suelen ser relativamente pequeños. Más bien, la evidencia señala que hay grupos diferentes de individuos, siendo esta heterogeneidad individual la que estaría detrás de los aparentes efectos de las prestaciones sobre la salida de la pobreza, el desempleo, etc.
²⁰ Este estigma de la prestación puede aparecer en cualquier hueco de la normativa y cuando aparece siempre

Este estigma de la prestación puede aparecer en cualquier hueco de la normativa y cuando aparece siempre tiene el mismo efecto: el alejamiento de individuos potencialmente beneficiarios con tal de no agravar su situación de exclusión. Además, es más probable que se produzca el alejamiento entre los que están en una situación de vulnerabilidad previa a la exclusión lo cual supondría un grave efecto indeseado de la prestación.

situaciones lo cual nos llevará en el capítulo 2 a hacer una presentación de la situación en Castilla y León, para analizar su papel como parte de la inclusión por lo económico.

1.4. Los planes de inclusión social y el crecimiento económico

Terminaremos este primer capítulo revisando brevemente la relación con el crecimiento económico (es decir, con la estrategia de inclusión por lo económico) de la última iniciativa de política social por la inclusión. Se trata de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social. En sentido estricto, no se trata de un nuevo tipo de política, sino más bien de una articulación de las existentes, lo cual puede ser un buen medio para llegar eventualmente a eludir la falta de conexión entre políticas sociales. Incluso podría ser un primer paso para mitigar la falta de relación entre la política social y la política económica, pues al existir los Planes Nacionales de Acción para el Empleo pueden darse más fácilmente pasos para coordinar ambas iniciativas y las medidas que ambos tipos de planes incorporan.

Podemos ver los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social como un impulso que procede del Consejo Europeo de Lisboa (23 y 24 de marzo de 2000), en el cual se asumió la promoción de la integración social como un componente imprescindible de toda la estrategia política de la Unión Europea. Es en este Consejo en el que se acuerda que la cooperación de los Estados miembros se haga con un método abierto de coordinación que combine planes nacionales de acción y una iniciativa de cooperación de la Comisión.

El resultado fueron los primeros Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social para el periodo 2001-2003. En la actualidad estamos ya en los segundos planes para el periodo 2003-2005.

¿En qué medida existe una relación entre estos planes y el crecimiento económico? ¿Asumen la estrategia de inclusión por lo económico? Trataremos de contestar a estas preguntas revisando el segundo plan español²¹ (el plan regional será objeto de atención en el capítulo 2)

En primer lugar se aprecia una perspectiva desde los colectivos a la hora de analizar las principales tendencias y desafíos para el periodo. Esto seguramente refleja el intento de articular las medidas existentes, incardinadas en iniciativas que ya existían

con anterioridad a los planes y que ahora se incorporan al "vademécum" que en cierto sentido son los planes. En este aspecto se ve con claridad lo que se decía al principio, que no es tanto una política nueva como una articulación de las existentes, o, dicho con más propiedad, una oportunidad para articular las políticas existentes.

Por lo que respecta al planteamiento estratégico del segundo plan español, éste recoge explícitamente entre sus objetivos las mejoras de la coordinación de las políticas sociales, en especial las de empleo e inserción social. Tenemos, pues, manifestaciones explícitas en línea con la coordinación de la política social con la política de empleo, algo que es coherente con la inclusión por lo económico.

En cuanto a las medidas políticas que contiene el plan, el empleo aparece como primer objetivo explícito. Así pues, la estrategia de inclusión por lo económico parece totalmente asumida como parte primordial y esencial del plan²². Cabe destacar también que el plan incluso recoge entre los indicadores de seguimiento algunos en línea con los que después utilizaremos en el capítulo II para analizar la realidad de Castilla y León, como son el de personas en edad laboral que viven en hogares sin ocupados o el de familias sin ningún miembro trabajando de los que están en edad de trabajar.

En definitiva, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, como parte de la estrategia de política puesta en marcha en los Estados miembros de la Unión Europea, asumen las principales líneas de la inclusión por lo económico, como es el papel esencial del empleo para una parte de los excluidos y la consiguiente necesidad de coordinación de la política social con la política de empleo. Finalmente, como salvedad, habría que señalar la gran importancia de los colectivos vulnerables o en situación de exclusión, lo cual no sigue la línea propuesta en la sección 1.1.3, si bien hay que señalar que en gran medida esto podría estar relacionado con que los planes todavía se dedican a recoger medidas nacidas desde ámbitos diferentes (incluso previas a los planes) y que aún queda un cierto camino para que los propios planes se conviertan en el punto de partida de nuevas iniciativas más que en una recolección de las medidas existentes.

1.5. Síntesis

La definición de exclusión que hemos planteado coloca en el eje central de la misma a la pobreza, a la insuficiencia de ingresos, a la cual se añade bien un estigma

²¹ Este plan se puede obtener en la siguiente dirección electrónica: http://www.mtas.es/SGAS/IncluSocial/PlanNacional/II PNAin.pdf

legal bien un estigma valorativo. Esta delimitación del concepto no es general en la literatura previa sobre el tema, pero lo primero que hay que señalar es que no hay ninguna definición de exclusión que goce de aceptación general (ni entre los sociólogos ni entre los economistas). A pesar de todo sí que comparte con muchos otros intentos de definición el énfasis en entender que la exclusión no es meramente pobreza y que hay otras dimensiones que deben considerarse.

El descenso a una definición operativa que nos permita llevar a cabo un análisis empírico (el cual se presentará en el capítulo 2) se hace a través de la importancia que tiene el empleo para la obtención de unos ingresos suficientes que eviten la pobreza. No obstante, la carencia de ingresos y el empleo deben entenderse en el medio familiar en el que vive el individuo. La familia es la unidad básica de consumo y ahorro, y en ella se asumen de manera conjunta riesgos y problemas, siendo una de las redes básicas para asumir situaciones negativas como el desempleo y la pobreza. Ahora bien, no debe olvidarse que también la familia puede desempeñar el papel de correa de transmisión de situaciones de exclusión de generación en generación, ya que los padres pueden transmitir a sus hijos (y los cónyuges entre sí) los problemas que acaban generando una situación de exclusión. Es esencial, pues, que cualquier indicador empírico de la exclusión se establezca en términos familiares para que nos pueda dar información significativa y potencialmente útil para el diseño de la política social. Los indicadores empíricos, sin embargo, nunca pueden ser (tampoco en nuestro caso) los que dicta la reflexión teórica, sino los que permite tener en cuenta la información estadística existente. Al respecto, cabe mencionar que la inexistencia de una base de datos con muestra suficiente impide la deseada profundización del análisis en dimensiones que siempre son relevantes pero que en el caso de la comunidad de Castilla y León son muy importantes, como es el de la desagregación territorial y en concreto la diferenciación entre los medios rural y urbano. Una base de datos de ese tipo (que sería en esencia una encuesta de condiciones de vida) permitiría recoger información con el nivel de detalle suficiente para que las aproximaciones a la realidad dejen de ser tan agregadas y para que el diseño de las políticas sociales no se haga sobre datos fragmentarios de distinto origen, heterogéneos, a veces plenamente representativos de la realidad y a veces representativos sólo de manera parcial.

22

²² Sin que esto suponga que no se tengan en cuenta otros aspectos de la exclusión social que van más allá de la inclusión por lo económico, como son las políticas hacia las personas mayores.

El mercado de trabajo, no obstante, no es omnipotente para generar inclusión social. No basta con tener crecimiento económico para impulsar la inclusión social. Aquellos individuos que caen en una situación de exclusión social durante una crisis económica puede ser que no sean capaces de aprovechar el impulso que logra el mercado de trabajo cuando se produce más tarde una situación generalizada de prosperidad y crecimiento. El problema es que la exclusión erosiona toda una serie de capacidades esenciales para ocupar un puesto de trabajo. Por tanto, aunque crear empleos y promover el crecimiento económico son cuestiones esenciales para generar inclusión no basta con ello, necesitándose de intervenciones públicas conscientemente dirigidas a tal fin.

Entendiendo la política social como una tecnología de inclusión (es decir, como la combinación de una serie de recursos para obtener la inclusión de los individuos excluidos) puede entenderse que incluso en un mundo de integrados egoístas merece la pena llevar adelante políticas de inclusión, pues eso permitirá la generación de más producción para la sociedad. Sin embargo, esto no significa que a los integrados egoístas les compense acabar con toda la exclusión social existente, sino sólo hasta el punto en que los recursos invertidos se ven recompensados con incrementos suficientemente grandes de producción futura. Ahora bien, sí que podríamos pensar en acabar totalmente con la exclusión si generamos mejoras, innovaciones, en la tecnología de inclusión, es decir, si inventamos nuevas maneras de combinar los recursos existentes para la política social para que ésta sea más productiva (esto es, genere más inclusión que antes).

Una de las innovaciones más interesantes de la política social ha sido precisamente la estrategia de inclusión por lo económico, entender que la participación en la vida económica es uno de los medios más eficaces para lograr una inclusión social con visos de estabilidad. La primera muestra visible de esta innovación fue probablemente la puesta en marcha de las Rentas Mínimas de Inserción, con un planteamiento novedoso que combinaba políticas pasivas (transferencias de renta) con políticas activas (realización de actividades para lograr la inclusión). En nuestro país las Rentas Mínimas de Inserción se han implementado por autonomías, habiendo desempeñado un papel muy importante en dicha implantación autonómica los agentes sociales²³. La última innovación en política social podríamos decir que ha sido la puesta

²³ Sobre el nacimiento de estos sistemas en las autonomías españolas y el papel que en cada uno de ellos tuvieron los agentes sociales véase Aguilar et al. (1995).

en marcha de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social. Éstos han sido promovidos desde Europa y son una oportunidad para reducir los problemas tradicionales de desconexión entre políticas sociales y de las políticas sociales con la política económica general (ya que pueden ser coordinados con los respectivos Planes de Acción para el Empleo, también promovidos desde la Unión Europea). La somera revisión realizada del segundo plan español muestra que su diseño y estrategia están en línea con las principales propuestas de inclusión por lo económico. No obstante, muchas de las posibilidades de estos planes pasan por su correspondiente implementación a nivel regional, ya que gran parte de las tareas que hay que realizar pasan por las competencias autonómicas. De ahí que en el capítulo siguiente se haga un repaso de las iniciativas a nivel regional.

En definitiva, la utilización de un concepto de exclusión que nos resalta la importancia de la inclusión por lo económico, permite tener un enfoque "ordenador" de multitud de aspectos sobre el análisis de la realidad social desde un punto de vista teórico (realizado en este capítulo) y desde un punto de vista empírico (realizado sobre todo en el capítulo segundo, que se completará con el estudio de las empresas de inserción en el capítulo tercero).

CAPÍTULO 2

LA INCLUSIÓN POR LO ECONÓMICO EN CASTILLA Y LEÓN. LA IMPORTANCIA DEL MERCADO DE TRABAJO

2.1. Crecimiento e inclusión social en Castilla y León.

2.1.1. Crecimiento económico y mercado de trabajo en Castilla y León.

2.1.1.1.- Crecimiento económico en Castilla y León.-

Desde un punto de vista histórico, la comunidad autónoma se ha mantenido desde todo el siglo XX en unos niveles de crecimiento intermedio en el contexto nacional, medidos por su nivel de renta por habitante (Alcaide, 2003). En el periodo 1959-2001, la tasa de crecimiento media anual acumulativa (en términos del valor añadido bruto) es de. 3,34 % (García Fernández, 2004). Dado el largo periodo de tiempo considerado se trata de un crecimiento no desdeñable, pero debe tenerse en cuenta que en el conjunto de España dicha tasa promedio fue del 3,9 %. La diferencia de 0,56 puntos no es aparentemente grande, pero al tratarse de un periodo temporal tan largo (más de 40 años) supone una acumulación de producción bastante relevante. Así, a pesar del crecimiento existe una brecha respecto del resto de la economía nacional.

La producción por habitante nos proporciona una información valiosa en relación con la anterior. Durante el mismo periodo, la producción por habitante (medida en términos del PIB a coste de los factores por habitante) ha experimentado un crecimiento sostenido aunque irregular y habitualmente por debajo de la media nacional (entre 1959 y 1975 la diferencia con la media nacional incluso se amplió en unos 13 puntos), si bien en particular a partir de 1975 ha estado algo por encima (García Fernández, 2004). El resultado lógico es el de una cierta convergencia. Pero debe tenerse en cuenta que como la producción ha crecido menos en Castilla y León que en España la convergencia ha tenido lugar a través del descenso de la población.

De este modo, el análisis de las variables económicas de la región exige que sea complementado por otros factores que inciden directamente en el mismo, como la evolución demográfica y la especialización productiva.

Por lo que se refiere a la evolución demográfica, ya se ha comentado que la convergencia en el crecimiento en el caso de Castilla y León está relacionado con la disminución de su población. Pero la población juega un papel mucho más importante aún en esta Comunidad Autónoma por cuanto que ésta destaca por presentar los mayores niveles de disminución demográfica del país. Entre 1960 y 1991 la región perdió un 10% de la población, frente a un incremento demográfico nacional del 28,9%;

esta disminución sólo fue superada por Extremadura (-23,37%) y Castilla-La Mancha (-16,38%). La caída demográfica fue general en todas las provincias con la excepción de Valladolid. En la última década, según datos del último Padrón municipal, Castilla y León fue la comunidad autónoma que presentó una mayor disminución de población (-3,51%) y de las diez provincias que más disminuyeron su población, seis de ellas eran de esta región: León (la provincia que más disminución de población tuvo entre 1991 y 2001, con -7,06%), Zamora (-6,82%), Ávila (-6,27%); Palencia (-6,11%), Soria (-4,04%) y Salamanca (-3,41%).

Los efectos de esta evolución demográfica son importantes para entender la evolución de la renta per cápita, pero sobre todo ofrecen una información necesaria para atender al análisis y estudio de los casos de pobreza y exclusión social en la Comunidad Autónoma. La disminución de población es más acusada en las zonas más débiles económicamente; tiene un efecto desigual entre zonas rurales y urbanas (con efectos de pobreza en las primeras y de exclusión en las segundas) y en especial, da idea del envejecimiento de la población que exige de las administraciones públicas una respuesta especial en orden a la satisfacción de servicios sociales básicos, diferentes de regiones con características demográficas opuestas. Buena prueba de ello es el saldo vegetativo negativo que ha mantenido la Comunidad Autónoma desde el inicio de la década de los 90. El Cuadro 1 muestra los últimos datos disponibles.

Cuadro 1. Saldo vegetativo (por mil habitantes)

	Año 2001
Ávila	-5,38
Burgos	-1,9
León	-4,23
Palencia	-4,33
Salamanca	-3,57
Segovia	-1,95
Soria	-3,1
Valladolid	-0,58
Zamora	-6,59
Castilla y León	-3,17
Total nacional	1,14

Fuente: INE

El envejecimiento de la población lo podemos observar también a partir de los Censos de Población y Viviendas que muestran que – salvo Valladolid- en todas las provincias de la región la población mayor de 65 años supera la quinta parte de la población total, con un elevado porcentaje de las mismas que viven en hogares unipersonales. En concreto, un 21,58% de los mayores de 65 de años (unas 115.532 personas) viven en hogares en los que no hay más miembros. El dato por sí mismo ya da idea del volumen de población y de las necesidades especiales que requiere en cuanto a asistencia específica. Más aún si se tiene en cuenta el ámbito en que se encuentra el hogar y el nivel del renta del mismo. Una consecuencia importante de esta evolución demográfica, es que el envejecimiento de la población puede estar asociado a situaciones de exclusión, pero es dificil plantear seriamente que su solución sea una estrategia de inclusión por lo económico. Más bien se trataría de plantear las necesidades en términos de servicios sociales generadas por la dependencia relacionada con el envejecimiento.

Cuadro 2. Población por encima de 65 años

Cutturo 211 00	meron por	enemia ae oe anos
	% s/total	% viven en
	población	hogar unipersonal
		s/pob > 65
Ávila	24,82	23,92
Burgos	20,49	22,41
León	23,87	21,36
Palencia	21,16	21,6
Salamanca	22,31	21,93
Segovia	22,50	21,75
Soria	25,28	21,34
Valladolid	16,51	19,13
Zamora	27,33	22,36
Castilla y León	21,80	21,58
Total nacional	17,03	19.64

Fuente: INE Censo de Población y vivienda 2001

Desde comienzos de siglo, los datos demográficos en España han ofrecido un cambio significativo. Se ha roto la tendencia hacia un crecimiento vegetativo prácticamente nulo por la incidencia de la inmigración: en el censo de población de 2001, la población extranjera casi se ha multiplicado por cinco respecto del censo anterior. Sin embargo, la incidencia de la población inmigrante en la población

castellano-leonesa es aún muy escasa, de modo que aún no ha mostrado sus efectos demográficos (significados por aumentos de la tasa de fecundidad y del crecimiento vegetativo) ni sus efectos sobre la política de servicios sociales específicos que suele requerir la población inmigrante.

El segundo de los factores comentado más arriba viene dado por el nivel de especialización productiva que la región pueda tener. Resulta evidente que la situación es muy diferente según esté de dispersa o concentrada la producción en determinados sectores o ramas de actividad.

Como puede observarse en el Cuadro 3, el índice de especialización productiva nos permite comparar la participación de cada sector productivo en Castilla y León con la media nacional: es evidente el peso específico que adquiere el sector primario – agrícola y ganadero- en todas las provincias (a excepción de Valladolid con una participación inferior a la media nacional, y en parte Burgos y León); en especial, esta importancia se hace especialmente llamativa en Zamora, Ávila y Segovia. Un sector industrial fuerte en Valladolid, Burgos y León (aunque también es fuerte en términos relativos en Palencia y Soria). Por último, tenemos un sector servicios en general similar al nacional, si bien destaca su importancia en Palencia y Ávila.

Cuadro 3. Índice de especialización sectorial (sobre total nacional). 2001

			(··· · · · · · · · · · · · · · · · · ·
	Agricultura y	Industria	Construcción	Servicios
	ganadería	y energía		
Ávila	2,82	0,51	1,35	1,08
Burgos	1,43	1,65	0,77	0,82
León	1,16	1,12	1,09	0,94
Palencia	2,57	1,26	0,94	1,85
Salamanca	2,11	0,64	1,38	0,99
Segovia	2,78	0,64	1,11	1,00
Soria	2,31	0,94	0,77	0,98
Valladolid	0,88	1,21	1,03	0,94
Zamora	3,42	0,64	1,44	0,93
Castilla y León	1,76	1,07	1,07	0,93

Fuente: Anuario Estadístico Castilla y León.

La estructura productiva corrobora la concentración de la producción industrial en Burgos, Palencia, Valladolid y León, al tiempo que pone en cuestión la dependencia

agrícola y ganadera, cuya inestabilidad de ingresos de paso afectará a la distribución de renta por hogares. Son precisamente las provincias o áreas con mayor peso de este sector las que también concentrarán mayores problemas en términos de insuficiencia de renta y/o exclusión social. Se trata precisamente de provincias en las que el crecimiento económico ha sido en general más débil y también las oportunidades de empleo han sido menores.

2.1.1.2 Mercado de trabajo en Castilla y León.

Un análisis del contexto económico y social en que se desarrollan las políticas de inclusión social en la región exige una aproximación a la realidad del mercado de trabajo, destacando las insuficiencias y carencias que puede mostrar éste para ser capaz de asumir el papel central que juega en la inclusión. No vamos aquí a llevar a cabo un análisis exhaustivo del mismo, pues ya existen numerosos estudios al respecto y, en especial, el seguimiento que se realiza a partir de la memoria anual que elabora el CES regional, así como estudios realizados por los sindicatos más representativos de la región.

En este somero análisis de la evolución y características principales del mercado de trabajo regional es nuestro objetivo centrarnos en aquellos aspectos que más incidencia pueden tener en los aspectos de inserción (en particular, los niveles de actividad y ocupación) así como en las notas distintivas del mercado de trabajo regional en relación con el resto del país. Otros aspectos como las características individuales y familiares de los parados, así como la incidencia de la temporalidad, serán tratados en el apartado 2.2.

El principal aspecto que se observa en un análisis de las principales magnitudes del mercado de trabajo de Castilla y León es la acentuada divergencia que muestran estos indicadores respecto de la media nacional (Gráfico 1). Comenzando con la tasa de actividad, si analizamos su evolución entre 1986 y 2003, si bien aumenta ligeramente, sin embargo su diferencia con respecto a la media nacional se incrementa cada vez más: mientras que en 1986 la diferencia era de 3 puntos porcentuales (46,2 frente a 49,3) ahora la diferencia es de 5,2 puntos (50,2 frente a 55,4). Esta evolución se aprecia tanto en la tasa de actividad de varones como en la de mujeres, en una cuantía similar. En el caso de la tasa de actividad de mujeres, es de destacar que ésta si bien se ha

incrementado mucho (del 26,1% al 38,7%), sin embargo, la media nacional lo ha hecho más aún (del 29,6% al 43,9% actual). En el caso de la tasa de actividad de los varones, ésta se ha reducido aún más que en la media nacional, si bien aquí influyen mucho la diferenciación por edades: entre 20 y 24 años disminuye la tasa de actividad de varones en la comunidad autónoma (de 65,6% a 62%) mientras que se mantiene y a niveles más altos en el resto del país (70,3% en 1986 a 68,1% en 2003).

0.0 1986 1988 1990 1996 1998 2000 2002 -1.0 dif.puntos porcentuales -2.0 total varones mujeres -5.0 -6.0 años

Gráfico 1. Tasa de actividad. Diferencia con total nacional

Fuente: INE (EPA)

En la tasa de ocupación (Gráfico 2), se aprecia una evolución similar si bien con mayores diferencias entre sexos. Mientras que la tasa de ocupación total en 1986 era similar a la media nacional (38,1 en Castilla y León, 39,1 como media nacional), sin embargo ahora la diferencia es de casi cinco puntos (44,7 frente a 49,2). La divergencia respecto a la media nacional se hace más acusada en la tasa de ocupación femenina: a pesar de que aumenta 12 puntos en la región (del 19,3% al 31,6%), sin embargo, la media nacional aumenta mucho más (del 22,0% al 37,1%), incrementándose así la divergencia respecto a la evolución del resto del país. En el caso de la tasa de ocupación de varones en Castilla y León se encuentra prácticamente estancada en el periodo en torno al 58%, si bien la media nacional se ha incrementado en casi cinco puntos hasta llegar al 62%.

El dato de la tasa de ocupación es especialmente importante no sólo por la evidente significación económica de la cifra, sino por el acuerdo europeo conocido como la Estrategia de Lisboa (marzo 2000) por el que se fijaron objetivos de empleo centrados en el incremento de la tasa de ocupación: la tasa de ocupación total debería aumentar hasta el 70% en 2010 (con un objetivo intermedio para 2005 del 67%) y la tasa de ocupación de mujeres se fijó en el 60% para 2010 (con un objetivo intermedio del 50% en 2005). Si ya la media nacional se encuentra muy alejada, en el caso de la comunidad autónoma de Castilla y León el alejamiento es aún mayor: con el objetivo de 2005, las diferencias son de 22 puntos en el caso de la tasa de ocupación media y de 18 puntos en la tasa de ocupación femenina.

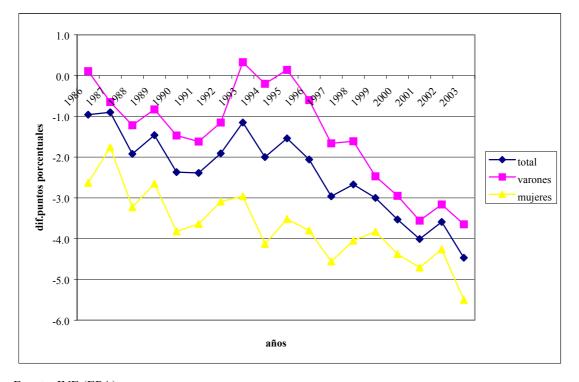


Gráfico 2. Tasa de ocupación. Diferencia con total nacional

Fuente: INE (EPA)

Por edades puede apreciarse que mientras que en los años ochenta la tasa de ocupación de varones y mujeres menores de 25 años era similar a la media nacional, sin embargo, ha aumentado significativamente en el resto del país (aproximadamente cinco puntos porcentuales), permaneciendo estable en la región. Entre los mayores de 55 años, ha seguido la tendencia decreciente nacional, si bien más acentuada: a nivel nacional

pasa del 19% en 1986 al 16,6% en 2003; mientas que en la región pasa del 19,8% al 14% (disminuyendo en más de diez puntos en el caso de varones). También aquí tenemos que significar que el Consejo Europeo de Estocolmo (marzo 2001) fijó un nuevo objetivo de empleo referido a la tasa de ocupación de mayores (55-64 años) en el 50% para 2010. Si bien en las últimas reuniones de seguimiento de los objetivos de empleo comunitarios se están poniendo en cuestión estos objetivos, es evidente la lejanía de los mismos que muestra la Comunidad Autónoma.

6.0 4.0 2.0 dif.puntos porcentuales total 0.0 varones 1986 1988 1990 1992 1994 1996 mujeres -2.0 -4 0 -6.0 años

Gráfico 3. Tasa de paro. Diferencias con el total nacional

Fuente: INE (EPA)

Por último, respecto a la tasa de paro, ésta ha mostrado a lo largo de todo el periodo un nivel inferior a la media nacional incrementándose la diferencia en periodos de crisis y reduciéndose en periodos de crecimiento. En todo caso, tenemos que destacar dos características de esta evolución. Por una parte – tal y como es perceptible en el Gráfico 3 – la mayor divergencia respecto a la evolución de la tasa de paro nacional se observa claramente en la tasa de paro de la mujer, que ha permanecido siempre muy por encima de la media nacional. Por otra parte, ha mantenido a lo largo de todo el periodo estudiado una diferencia en torno a cinco puntos por encima de la tasa de paro de los

varones si bien cuando se agudizó la crisis económica de comienzos de los noventa las diferencias llegaron a ser casi ocho puntos (en 1994: 13,4%, frente a 21,3%).

La otra nota distintiva del mercado de trabajo de Castilla y León en relación con su tasa de paro, son las fuertes diferencias que ésta muestra entre las provincias de las que se compone, tal como se aprecia en el Cuadro 4. Dos provincias –Salamanca y Valladolid- han mantenido las mayores tasas de paro de la región durante todo el periodo, muy por encima del resto (tasas nunca inferiores a dos dígitos, e incluso hasta 1997-98, superiores al 20%); por otra parte, Soria desde mitad de los noventa ha presentado unas tasas de paro extraordinariamente bajas. Ciertamente estas diferencias provinciales en tasas de paro son paralelas a las existentes en los otros indicadores de tasa de actividad y de empleo.

Cuadro 4. Evolución tasa de paro por provincias, 1990-2003

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ávila	10,6	9,6	12,9	16,0	21,4	21,4	20,6	19,4	15,2	12,9	9,9	9,4	10,8	8,9
Burgos	12,3	10,4	14,7	17,5	18,0	16,8	18,1	14,9	16,3	12,1	8,5	6,7	9,5	9,0
León	13,9	17,5	18,2	18,8	19,0	18,4	19,6	20,1	17,2	14,4	14,0	9,1	9,1	7,7
Palencia	13,4	13,7	14,9	21,9	21,4	22,9	18,5	17,0	17,4	15,5	14,0	7,3	8,3	9,0
Salamanca	17,1	19,5	23,2	28,1	26,2	26,9	23,7	26,6	21,3	17,3	18,5	14,8	13,3	15,9
Segovia	6,0	8,3	12,3	13,2	14,1	14,0	11,6	14,0	12,3	8,3	10,4	9,4	8,8	8,7
Soria	10,6	7,7	10,3	10,2	11,1	9,8	9,9	9,8	9,4	5,3	6,6	4,7	3,3	4,2
Valladolid	20,8	20,8	23,7	23,8	26,4	23,6	21,4	22,6	18,4	17,1	13,7	12,8	11,1	14,0
Zamora	19,8	17,2	22,0	21,8	21,5	19,1	21,7	18,4	20,4	20,0	15,2	8,8	8,9	12,0
CyL	15,06	15,73	18,59	20,61	21,31	20,47	19,66	19,68	17,44	14,67	13,14	10,19	10,04	10,91
España	16,09	16,93	20,03	23,83	23,9	22,76	21,73	20,22	18,09	15,32	13,44	10,50	11,45	11,20

Fuente: EPA del INE

Aparte de las principales magnitudes del mercado de trabajo regional, otros datos referentes a él conviene resaltar. Por una parte, directamente ligado al apartado anterior en que analizábamos las principales características económicas de la región y, en especial, la especialización sectorial, ésta también se muestra en la distribución de los ocupados por sectores productivos.

Cuadro 5. Distribución de ocupados por sectores (porcentajes respecto de total de ocupados).

	í .,		· .	D.1 .	0.1	a :	a :	** 11 1 1 1	7	O 1	-
	Avıla	Burgos	León	Palencia	Salamanca	Segovia	Soria	Valladolid	Zamora	CyL	España
Ai14											
Agricultura											
1986	34,6	20,3	29,4	20,0	24,2	26,3	28,9	11,7	40,9	24.9	15,2
1990	20,9	15,5	24,8	14,2	18,8	22,4	18,9	9,8	31,5	18.9	10,9
1996	19,7	9,0	13,1	13,9	16,2	16,0	17,2	6,7	20,9	12.9	8,1
2003	18,3	5,6	9,1	10,6	8,8	13,0	13,0	3,2	15,9	8.8	5,6
Industria											
1986	10,1	23,0	20,3	25,2	12,0	16,6	18,9	32,9	12,0	20.3	24,3
1990	10,9	28,5	18,3	22,0	15,6	18,9	21,9	25,7	11,6	20.3	23,5
1996	12,2	28,7	18,2	19,8	12,3	14,3	21,8	23,4	9,9	19.2	20,2
2003	13,2	27,5	18,4	23,7	7,7	16,8	26,1	22,7	12,4	19.2	18,2
Construcción											
1986	10,9	6,6	6,9	8,5	11,7	8,4	7,7	9,0	6,5	8.4	8,1
1990	15,8		9,8	11,5	10,9	9,9	9,4	11,5	9,7	10.7	10,1
1996	13,6	8,2	12,2	8,4	9,1	13,0	9,7	8,9	15,1	10.5	9,9
2003	18,1	10,0	13,1	10,4	13,6	12,1	11,1	9,6	15,9	12.1	11,8
Servicios											
1986	44,1	49,8	43 4	46,2	52,1	48,7	44,2	46,3	40,5	46.4	52,3
1990	52,4			52,4	54,7	48,8	49,7	53,0	47,2	50.1	55,5
1996		54,0	-		62,5	56,7	51,2	60,9	54,1	57.5	61,8
2003		56,9		55,3	69,9	58,0	49,9	64,5	55,7	60.0	
		20,2		33,3	07,7	50,0	ਜ੭,੭	υτ,5	55,1	50.0	07,3

Fuente: EPA del INE

Se observa en el Cuadro 5 las características ya expuestas anteriormente: aún se mantiene un elevado peso específico en la ocupación del sector agrario (en especial en Ávila y Zamora); una concentración de población ocupada en la industria en Burgos, León, Palencia y Valladolid, si bien ahora se une también Soria; y un sector servicios aún escaso si bien alto en Salamanca y Valladolid. Las altas tasas de paro de Valladolid y Salamanca, se corresponden, pues, con estructuras productivas y de empleo completamente diferentes. Las políticas de inserción que se diseñen deberían tener en cuenta estas diferencias para la consecución de sus objetivos de inserción económica vía empleo.

Del mismo modo que hemos podido observar que las diferencias en las tasas de paro provinciales se corresponden con estructuras productivas diferentes, otro tanto podemos decir con otros aspectos referidos al mercado de trabajo como las diferencias salariales. En un estudio sobre la negociación colectiva regional y las diferencias salariales, se concluía que no se apreciaban diferencias salariales significativas tanto por sectores como por ramas de actividad, sin embargo, las diferencias salariales por provincias sí se mostraban algo más acusadas en particular en periodos de crisis, volviendo a converger en periodos de crecimiento (García Laso, 1998). Entre otras conclusiones se destacaba el bajo nivel de cobertura de la negociación colectiva, en parte debido a la baja tasa de asalarización que presenta la comunidad autónoma en relación con la media nacional (69% frente a 78%), así como la elevada atomización de la negociación que toma como eje el marco provincial.

Con respecto al peso de la contratación temporal, la tasa de temporalidad está ligeramente por debajo de la media, si bien los datos al igual que el de los convenios hay que relativizarlos con la baja tasa de asalarización y el peso de los asalariados del sector público (UGT, 2002). Del mismo modo, es de destacar la fuerte pérdida de empleo autónomo.

Nos encontramos, en conclusión, con un mercado de trabajo regional del que destaca en especial un efecto directamente ligado con los factores demográficos ya descritos: la pérdida de niveles de actividad y ocupación y con especiales problemas de integración laboral en la mujer y en jóvenes menores de 25 años.

2.1.2. Políticas de inclusión social en Castilla y León

En los años setenta, la Comunidad Europea empezó a incorporar en sus programas de actuación una continua preocupación por la desigualdad; así, por una parte empezó a actuar presupuestariamente sobre los desequilibrios regionales que se evidenciaron con la crisis económica, fruto del cual nacen los fondos estructurales primero de carácter regional (FEDER) y después ampliados (Fondo de Cohesión); pero, por otra, también inició una actuación directa sobre la pobreza: el Primer Plan (1975-80) incluye simplemente informes nacionales, pero ya el Segundo Plan (1986-90) pasa a definir las situaciones de pobreza y emplaza a los Estados miembros a diseñar planes específicos de actuación sobre la misma. A fines de los ochenta los estudios se generalizan (en España, Cáritas, 1988) pero en la UE se da un paso más y el Tercer

Programa contra la Pobreza de la UE (1990-94) incorpora como objetivo la "lucha contra la exclusión social", al tiempo que se crea un Observatorio de políticas nacionales para combatir la exclusión social. Este objetivo (incluido en el Tratado de Ámsterdam) se refuerza en los Consejos Europeos de Lisboa y Niza (2000) diseñándose un plan de actuación común para todos los países con el objetivo "final" de la erradicación de la pobreza en 2010.

El procedimiento de actuación seguido por la UE es muy similar al formulado en las Estrategias Europeas de Empleo: cada Estado miembro elaborará unos planes de actuación a partir de unas líneas de actuación descritas en los documentos comunitarios al respecto sobre las cuales se elaborarán políticas concretas y se evaluará su correspondencia con los objetivos diseñados. En el caso de España, además, dado el proceso de transferencias de competencias, son las Comunidades Autónomas las encargadas del diseño y ejecución de los planes de actuación en el campo de la exclusión social, de modo que adquirieron el compromiso del diseño de planes regionales de actuación sobre la exclusión que incluyeran los instrumentos concretos de actuación y su correspondiente dotación presupuestaria.

En este contexto, la Comunidad Autónoma de Castilla y León en su Estatuto de Autonomía recoge como competencia exclusiva los Servicios Sociales y a tal efecto, crea el Sistema de Acción Social a partir de la Ley 18/1988 de Acción Social y Servicios Sociales y regulado por el Decreto 13/1990 en que se desarrolla la estructura de los servicios sociales. Junto a estas actuaciones, el modelo de desarrollo de políticas comunitarias y nacionales (autonómicas) de actuación sobre la pobreza y exclusión social exigía una actuación más específica en este campo. De este modo, se aprueban los Planes Regionales Sectoriales de Acciones frente a la Exclusión Social, el último de los cuales abarca las actuaciones a seguir en 2000-2003.

Un análisis de las políticas públicas desarrolladas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de lucha contra la pobreza y exclusión social, lleva a analizar de forma complementaria los diversos instrumentos de actuación en este tema. Vamos a proceder a revisar someramente cuatro campos de políticas públicas de inclusión social: El Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social; el Sistema de Acción Social: los CEAS; el Ingreso Mínimo de Inserción; y las políticas de empleo como instrumento de inclusión social.

2.1.2.1. El Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social (2000-2003)

Los Planes Regionales se insertan dentro de la necesidad de ordenación de políticas públicas -en el ámbito autonómico- que tienen como marco de actuación "garantizar la integración sociolaboral de las personas en situación o riesgo de exclusión social". Aparte de elaborar un adecuado análisis de la situación económica y social de la comunidad autónoma incluye una serie de líneas de actuación en distintos campos dado el carácter pluridimensional que caracteriza a la exclusión social. En todo caso, se entiende que el eje de actuación son los Servicios Sociales Básicos, estructurados en una Red de Centros de Acción Social (CEAS) dependientes de las entidades locales y que analizaremos en el apartado siguiente.

El Plan parte de establecer tres líneas estratégicas básicas: 1) mejorar la coordinación institucional a nivel regional o local de todas las actuaciones dirigidas a a colectivos en situación o riesgo de exclusión social; 2) establecer como eje de la intervención integral el Plan Individualizado de Inserción configurado a partir de las intervenciones de primera atención y en el que se determinen los objetivos, actuaciones y seguimiento con el fin de conseguir la promoción personal y familiar así como la integración sociolaboral; y 3) promover la sensibilización social que facilite la inserción de estas personas así como el voluntariado. Asimismo, proponía –en clara sintonía con una reivindicación general de todos los investigadores sociales- mejorar la información disponible, en particular: información sobre los usuarios de Servicios Sociales (en concreto, se aconseja una explotación periódica de los datos del SIUSS); conocer las características de los perceptores del IMI y su evolución en el programa; y, por último, destacar un catálogo de buenas prácticas (en sintonía con las recomendaciones comunitarias al respecto).

El Plan se estructura en torno a 9 áreas de actuación que incluyen 12 programas y una concreta y detallada delimitación de actuaciones tanto comunes a todos los sectores como específicas para determinados grupos sociales concretos: sin techo; inmigrantes; ex-reclusos; población gitana; y jóvenes en situación de riesgo. Al tiempo se delimita temporalmente el programa de actuaciones en estos campos y la correspondiente previsión de recursos financieros. En conjunto esta previsión para el periodo en cuestión se elevaba a 63,7 millones de euros, de los que el 70% correspondían a medidas básicas para la inserción. Podemos dividir estas actuaciones previstas en tres grandes grupos:

- 1) Medidas básicas de inserción.- Incluiríamos en este grupo:
 - a) las actividades de información y orientación de carácter general proporcionadas por la red de servicios sociales básicos. Estas actividades están financiadas mediante convenios suscritos por la Comunidad Autónoma con las corporaciones locales (municipios de más de 20.000 habitantes y diputaciones provinciales) con cofinanciación por ambas entidades. Todas las actuaciones dirigidas específicamente a personas inmigrantes incluyen financiación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Asimismo, se incluyen subvenciones a entidades privadas sin fines de lucro para la prestación de estos servicios a colectivos o personas en riesgo de exclusión.
 - b) El diverso grupo de prestaciones económicas que garantizan unos mínimos para la inserción. Incluimos en este grupo tanto el Ingreso Mínimo de Inserción (financiado en su totalidad con cargo a presupuestos de la Gerencia de Servicios Sociales), las Ayudas de Emergencia Social (financiadas mediante convenio suscrito entre la Consejería y las corporaciones locales) y otro tipo de recursos (en los que se incluyen los comedores para personas o familias en esta situación y que son financiados por la Gerencia de Servicios Sociales bien directamente o mediante subvenciones a entidades privadas sin ánimo de lucro). En este caso no se incluye deslinde presupuestario.
- 2) Medidas de promoción e inserción sociolaboral.- Este segundo bloque contaba con una previsión de financiación de 10,7 millones de euros (un 17% del total presupuestado para el periodo). Engloba tres tipos de actuaciones:
 - a) medidas de apoyo a la promoción personal e integración social: se trataría de acciones formativas de carácter preventivo para el desarrollo personal y de relaciones sociales de estos colectivos a través de los CEAS y cofinanciados con corporaciones locales o mediante subvenciones a entidades privadas sin fines de lucro.
 - b) Actuaciones de promoción e inserción sociolaboral, con el objetivo de detectar nuevas oportunidades de empleo así como mejorar la cualificación profesional de personas en situación o riesgo de exclusión.

Aquí sí se incluye una partida presupuestaria concreta de 4 millones de euros. Esta línea está cofinanciada por el Fondo Social Europeo y también pueden ser gestionadas por entidades privadas aparte de los convenios con las corporaciones locales.

- c) Por último, medidas de apoyo a la contratación y mantenimiento en el empleo. Estas medidas se inscriben en las incluidas en el Programa Nacional de Fomento del Empleo que incluyen una línea concreta de ayudas a la contratación de desempleados en situación de riesgo social por empresas o por entidades sin ánimo de lucro: las contrataciones cuentan con una bonificación del 65% en la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes durante un plazo máximo de 24 meses. En el caso de nuestra Comunidad estamos hablando del Programa de Empleo para Entidades Locales al que después haremos referencia. Este programa también es cofinanciado por el Fondo Social Europeo. La partida presupuestaria prevista en el Plan era de 1,4 millones de euros.
- 3) Otras actuaciones. Aquí incluimos la específica referida al colectivo gitano, financiada mediante subvenciones a corporaciones locales (con cofinanciación del Ministerio) y a entidades privadas sin ánimo de lucro. Existe también cofinanciación del Fondo Social Europeo y se preveía una financiación de 2,5 millones de euros.

También se incluyen las actuaciones de sensibilización social y fomento del voluntariado que son programas cofinanciados con el Ministerio y se prevén 2,3 millones de euros. Por último incluimos en este apartado la financiación a asistencia técnica y formación e investigación sobre la que está prevista una financiación de 0,6 millones y las de promoción de vivienda

Al tratarse de un Plan Sectorial requiere el compromiso y coordinación interinstitucional de distintas Administraciones Públicas y dentro de ellas de diferentes

áreas de trabajo. Dentro de las acciones descritas en el Plan pueden incluirse buen número de actuaciones llevadas a cabo en cada una de esas áreas, sin embargo, a falta de una evaluación oficial del cumplimiento del Plan sectorial y dada la cantidad de entidades colaboradoras (tanto públicas como privadas), nos vamos a centrar en la política de empleo, como actuación específica de inserción en el apartado 2.1.2.4.

En el momento de redacción de este informe, ya se encontraba en fase de Anteproyecto el nuevo Plan Regional Sectorial de Acciones para la Inclusión Social 2004-2007. En una primera aproximación, el nuevo Plan incide en sus líneas estratégicas en una cuestión clave que es la coordinación institucional, regional y local, así como con entidades sin fines de lucro. A lo largo del estudio hemos hecho referencia continua a este hecho y a la dificultad de evaluación de las medidas derivada de la dispersión de instituciones. Junto a este principio común y reiterado, las líneas estratégicas giran en torno a:

- a) Se incide en el papel central del PII (denominado Proyecto Individualizado de Inserción), se recomienda su inclusión como requisito en la normativa de prestaciones, así como la necesidad de una evaluación anual.
- b) En línea con lo que hemos apuntado sobre la función de los ingresos mínimos en los procesos de inserción, se incide en asegurar los ingresos mínimos para lo cual se propone modificar la normativa del IMI flexibilizando sus requisitos, así como mejorar la información estadística con objeto de poder realizar una evaluación en la cobertura de estas prestaciones.
- c) Establecimiento de unos indicadores de evaluación/resultado en particular a partir de la información de los CEAS y de los PII.
- d) Propone asimismo, una revisión y estudio de la normativa de las Ayudas de Emergencia Social, así como una evaluación de su cobertura.

En esta ocasión, el Plan opta por 8 áreas distribuidas en función de su temática y no mediante objetivos trasversales como en el caso anterior (de mayor dificultad de concreción y evaluación). De este modo tenemos que las áreas en que se estructura pasan a ser: 1) Acceso a recursos y apoyo a familias en situación de riesgo o exclusión social; 2) vivienda; 3) empleo; 4) educación; 5) salud; 6) participación social; 7) apoyo a colectivos especialmente vulnerables; y 8) calidad. Desde el punto de vista

presupuestario se prevé una financiación de 88,4 millones de euros para todo el periodo 2004-2007 (un incremento del 38,7% sobre el plan anterior), del que el 66% corresponde a la financiación de ayudas correspondientes a los IMI (58,12 millones).

2.1.2.2. El Sistema de Acción Social de Castilla y León.

Creado a partir de la Ley 18/1988, el Sistema de Acción Social de Castilla y León se estructura en torno a dos niveles de atención: Servicios Sociales Básicos y Servicios Sociales Específicos.

Los Servicios Sociales Básicos constituyen la atención primaria a todos los colectivos a partir de los CEAS (Centros de Asistencia Social), dependientes de las entidades locales con competencia en la materia (Ayuntamientos, en municipios con más de 20.000 habitantes, y Diputaciones provinciales en el resto). En total se configuran 186 Zonas de Acción Social que se definen así como el marco territorial para la ejecución de las medidas previstas en los Servicios Básicos así como para la coordinación de los Servicios Específicos. En relación con la exclusión social, los Servicios Básicos asumen la prevención de la marginación y exclusión así como las acciones de inserción. Dentro de los tres Servicios que tienen asignados²⁴, estas acciones se incluyen dentro del Servicio de apoyo a la familia y la convivencia. Constituyen, pues, la piedra angular de la protección contra la exclusión al depender de ellos el diagnóstico de la situación y las medidas preventivas.

Los Servicios Sociales Específicos, constituyen un nivel secundario de actuación, de carácter especializado y dirigido a grupos concretos: infancia y familia; personas mayores; personas con discapacidad; personas en situación de riesgo de discriminación, marginación o exclusión.

De este modo, así configurado el mapa de asistencia social, las actuaciones sobre la exclusión social, las encontramos en ambos planos: teóricamente, los Servicios Básicos actuarían con carácter preventivo y de gestión y asesoramiento de las prestaciones económicas correspondientes; las medidas específicas por tratarse de grupos especiales de protección corresponderían al segundo nivel. Sin embargo, su

²⁴ Servicio de Información y Orientación; Servicio de apoyo a la familia y la convivencia, y Servicio de animación y desarrollo comunitario.

desligazón no parece clara y probablemente las actuaciones y su correspondiente dotación presupuestaria aparezcan superpuestas.

Con objeto de analizar la Red de Asistencia Social en la comunidad autónoma, antes de describir las actuaciones en cada uno de los niveles, el Cuadro 6 describe la evolución seguida por los recursos financieros asignados a la Gerencia de Servicios Sociales a partir de su dotación presupuestaria y no de la ejecución correspondiente.

Cuadro 6. Recursos financieros de la Gerencia de Servicios Sociales (en euros)

(euros)	2002	%	2003	%	2004	%
Admon. General de Servicios Básicos	26.613.372	5,9%	27.367.221	5,7%	27.592.888	
Servicios Básicos e Integración Social	37.661.884	8,3%	42.214.989	8,8%	55.873.517	
Atención a personas con discapacidad	66.479.956	14,7%	77.385.521	16,2%	86.250.929	
Atención a personas mayores	101.182.315	22,4%	108.500.728	22,7%	22.259.807	
Atención a la infancia	31.027.027	6,9%	32.360.522	6,8%	55.090.562	
Prestaciones Sociales	175.907.268	39,0%	178.711.951	37,4%	154.140.326	
Empleo y formación a personas con discapacidad o o riesgo exclusión social	11.013.267	2,4%	10.342.510	2,2%	11.815.062	
Delegación y transferencia competencias a entes locales	1.282.521	0,3%	1.307.811	0,3%		
Total	451.167.610	100%	478.191.253	100%	-	

Fuente: CES, Situación económica y social en Castilla y León. y elaboración propia a partir de Presupuestos, 2004

Se observa que la principal partida de gasto de la Gerencia, corresponde a las prestaciones sociales a las que después haremos referencia. Como situaciones de especial financiación, la atención a personas mayores, en clara correlación con el peso demográfico de este grupo, alcanza un 22% del presupuesto. La participación de un programa específico (que posteriormente completaremos) de empleo y formación a personas con discapacidad o con riesgo de exclusión social alcanza una participación en torno al 2% del presupuesto de la Gerencia.

Vamos ahora a detenernos con algo de detalle en los Servicios Sociales Básicos. Como hemos descrito anteriormente, éstos constituyen el primer nivel de atención y su función se desarrolla a partir de una Red de 186 CEAS diseñados en función de criterios demográficos. Según el Decreto 13/1990, de 25 de enero, los Servicios Sociales Básicos incluyen los servicios de: información y orientación; apoyo a la familia y convivencia; y animación y desarrollo comunitario.

La competencia en la ejecución de estos servicios corresponde a los Ayuntamientos (en poblaciones superiores a 20.000 habitantes), correspondiendo a las Diputaciones Provinciales su organización y gestión (aparte de su desarrollo directo en municipios con población inferior a la citada). Por otra parte, las Prestaciones Básicas son cofinanciadas por la Administración General del Estado (20%), la Junta de Castilla y León y la Administración Local correspondiente mediante el Plan Concertado. A esta financiación se añade la destinada a participación ciudadana y social que se promueve desde los CEAS y financiada al 50% entre comunidad autónoma y Corporación local.

Cuadro 7. Financiación de las prestaciones básicas. Año 2003 (en euros).

Plan Concertado	38.552.468
Participación ciudadana y social	323.140
Financ. Personal técnico	11.854.768
Total *	50.730.376
Principales programas	
Programa de ayuda a domicilio	23.538.448
Programa de teleasistencia	547.411
Programa de Integración social y	
lucha contra la exclusión	2.625.904,5
Cooperación con países en desarrollo	3.820.406
Voluntariado social	532.762

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

Entre los Programas que desarrollan los CEAS en las prestaciones sociales básicas, destacamos cuatro programas con especial incidencia en la lucha contra la exclusión social.

1.- Programa de Ayuda a Domicilio.- La Ayuda a Domicilio se configura como una prestación social básica orientada al mantenimiento de la autonomía personal y la prevención del deterioro individual y social. Se trata de una prestación personal gestionada por las entidades locales y otorgada a partir de un baremo fijado²⁵. La financiación corresponde a la Gerencia de Servicios Sociales.

Cuadro 8. Programa de ayuda a domicilio

	Financiación	Usuarios
2000	12.950.623,7	14.570
2001	15.379.418,8	16.346
2002	19.587.257,2	17.538
2003	23.538.448,0	17.805

Fuente: CES

-

²⁵ En el baremo se incluye la capacidad funcional, la situación socio-familiar, la situación económica, el alojamiento y otros factores que puedan agravar la situación de necesidad.

2.- Programa de Teleasistencia.- El programa va dirigido a personas que por su edad, discapacidad, aislamiento o dependencia, necesitan dicho servicio para poder continuar viviendo en su domicilio y garantizar su asistencia en caso de riesgo o emergencia. Se trata de un Programa gestionado por las Corporaciones Locales a través de Cruz Roja y es financiado de forma complementaria por la Junta (65%) y la Corporación local respectiva (35%)²⁶. La evolución de su financiación y número de usuarios se detalla en el Cuadro 9.

Cuadro 9. Programa de Teleasistencia

	Financiación	Usuarios
2000	334.144,7	9.339
2001	384.951,6	12.464
2002	438.638,0	13.698
2003	547.411,0	14.468

Fuente: CES

3.- Programas de Integración Social y lucha contra la exclusión social.- En este apartado se incluirían aquellos programas específicos de integración social enmarcados dentro de las prestaciones básicas. Es evidente que los posibles beneficiarios de estos programas también lo pueden ser de los otros programas ya señalados, asimismo, también están estrechamente relacionados con los Servicios Sociales Específicos. La principal actuación prevista en este campo en el III Plan Regional de Acciones frente a la Exclusión son las prestaciones a partir de ingresos mínimos de inserción (que se tratarán de forma independiente).

Cuadro 10. Programas de Integración Social y Lucha contra la Exclusión Social

	Financiación a	Financiación a entidades	Cooperación en	
	entidades locales	sin fin de lucro	Program. integrac financ con FSE	Total
2000	1.055.594,9	673.253,8	6.010,1	1.734.858,8
2001	1.191.186,9	798.745,1	166.283,4	2.156.215,4
2002	1.443.677,0	906.070,0	166.284,0	2.516.031,0
2003	1.534.707,0	1.091.197,5	198.284,0	2.824.188,5

Fuente: CES y Memoria 2003 de la Gerencia de Servicios Sociales

El Cuadro 10 describe la distribución del gasto de estos Programas en tres grupos: los destinados a entidades locales (más de la mitad del total comprometido), las

57

²⁶ Los ciudadanos que sobrepasan el nivel de renta fijado pueden acceder al mismo previo pago.

destinadas a entidades sin fin de lucro (casi el 40% del total de la financiación y con crecimiento en estos cuatro años de más del 62%) y los programas insertos en los programas cofinanciados con el Fondo Social Europeo. Cabe destacar el elevado peso que tienen en estos programas las entidades sin fines de lucro, peso que es más importante en términos relativos si atendemos a la financiación de programas por cada uno de estos entes.

Si atendemos a la financiación de los programas por cada uno de estos entes, observamos - Cuadro 11 - que las entidades sin fines de lucro dedican la práctica totalidad de la financiación transferida a actuaciones frente a la exclusión social; de hecho, del total de los fondos asignados en 2003 por los tres grupos de gasto a acciones frente a la exclusión social un 69 por cien lo son por entidades sin fines de lucro. Esto da una idea del peso que juegan estas entidades en las actuaciones en apoyo de las personas en exclusión o en riesgo de encontrarse en esta situación.

Cuadro 11. Desglose por programas de los Programas de Integración Social y Lucha contra la Exclusión Social. Año 2003 (en euros)

	Entidades loc	ales	Entidades sin fin o	de lucro	Prog cofinanc. FSE	Total	
		%		%			%
Acc frente a pobreza	526.920	34,3	-	-		526.920	18,7
Acc frente a exc. Social	452.003	29,5	989.055,5	90,6		1.441.058,5	51,0
Minorías étnicas	555.784	36,2	102.142,0	9,4		657.926	23,3
Total	1.534.707	100,0	1.091.197,5	100,0	198.284	2.824.188,5	100

Fuente: Memoria 2003 de la Gerencia de Servicios Sociales

La financiación correspondiente a los programas de cooperación entre entidades en programas de integración cofinanciadas por el Fondo Social Europeo (FSE), requiere una especificación. Se trata de programas destinados por el FSE a la Lucha contra la Discriminación y van destinados a aquellos colectivos o grupos de personas que por su situación social, condiciones socioeconómicas, o peculiaridades culturales están en situación de desventaja y tienen dificultades especiales para acceder al empleo. Estos programas en Castilla y León están gestionados directamente por dos instituciones: la Fundación Secretariado General Gitano que, con actuaciones en cinco de las provincias de la Comunidad (Burgos, León, Palencia, Salamanca y Valladolid) ha gestionado la totalidad de esta fuente de financiación los años 2000 y 2001 y en la actualidad un 44%; y la Cruz Roja que gestiona algo más de la mitad de estos Fondos (Cuadro 12).

Cuadro 12. Cofinancición en el Programa del Fondo Social Europeo

	2000	2001	2002	2003
Fundación Secretariado				
Gitano	6.010,1	166.283,4	127.031,3	87.194,4
Cruz Roja	-	-	39.252,7	111.089,6
Total	6.010,1	166.283,4	166.284,0	198284,0

Fuente:

4.- Programa de Voluntariado Social.- La elevada participación de ciudadanos en asociaciones y grupos sin fines de lucro y el papel que éstas juegan en las actuaciones sobre grupos en exclusión social, tanto a nivel nacional – Ley 6/1996 de Voluntariadocomo a nivel autonómico – D.12/1995 por el que se regula el voluntariado en Castilla y León y su posterior desarrollo en la creación de la Comisión Regional de Voluntariado por D. 57/2003 de 30 de abril- ha llevado a intensificar acciones de sensibilización y promoción del voluntariado, respaldadas por su correspondiente apoyo financiero.

Cuadro 13. Presupuesto del Voluntariado

	Financiación
2000	346.183,0
2001	436.785,6
2002	482.762,0
2003	532.762,0

Fuente: CES

Según el Presupuesto para 2003, el principal destino de este gasto son acciones para promover la sensibilización en la participación ciudadana en el voluntariado (en concreto, un 56.2%), correspondiendo buena parte del resto al apoyo y coordinación de los grupos existentes. En todo caso, en esta partida se incluye actuaciones muy diversas y todas ellas dirigidas al público en general y no directamente a los grupos sociales marginados o en situación de exclusión.

Una de las principales fuentes estadísticas de que puede disponerse en relación con la atención y alcance de la exclusión social y las políticas de inserción llevadas a cabo es la información estadística de que disponen los CEAS contenida en el Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). Este soporte documental ya explotado en algunas Comunidades Autónomas puede permitir disponer del necesario conocimiento de la diversa problemática que en tantas ocasiones ya hemos referido que conducen a la exclusión social.

A pesar de ser la Comunidad Autónoma con mayor número de municipios, lo que genera graves problemas de dispersión de efectivos, sin embargo Castilla y León es una de las comunidades autónomas que cuenta con una mayor cobertura del programa por municipios (un 83%), esto es, 1874 municipios disponen de este soporte documental, según las cifras publicadas por la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias e Incapacidad. La cobertura por municipios también es muy elevada (a excepción de León) en especial en Salamanca (98,3%), Valladolid (97%) o Segovia (96,7%).

A partir de una explotación del Programa elaborada por la Gerencia de Servicios Sociales con datos de 2003, podemos conocer algunos detalles al menos de las necesidades más solicitadas por los usuarios de los CEAS, que como hemos subrayado constituyen el pilar de la integración en cuanto que primer punto de apoyo (incluso con carácter preventivo) de los procesos de inclusión social.

Ciñéndonos a las "situaciones de necesidad para una adecuada integración social" (como así se denomina en el Programa), destacamos que un 13,9% de los usuarios precisamente demandaron estas intervenciones, tanto por problemas de inserción laboral, social o escolar. A pesar de las dificultades de valoración de problemas y del carácter acumulativo de éstos que afectan a estos colectivos (el famoso "efecto Mateo") se hace evidente el peso del desarraigo social y no meramente laboral. Si ponemos en relación este dato con el mostrado con carácter nacional por una explotación de la propia Secretaría de Estado explotando también estos datos, se muestra que a nivel nacional, el porcentaje de usuarios que demandaron una intervención profesional –también en 2003- por "prestaciones y actuaciones en materia de prevención e inserción social" fue de un 7,2%.

Cuadro 14. Usuarios según tipo de necesidad valorada (2003)

	Usuarios	%
1. Información sobre acceso a recursos	50.660	50,3%
2. Situaciones relacionadas con una adecuada convivencia	40.287	40,0%
3. Necesidad de una adecuada integración social	14.059	13,9%
dificultades de inserción laboral	6.876	6,8%
dificultades de inserción escolar	829	0,8%
dificultades de inserción social	8.235	8,2%
4. Falta de medios de subsistencia	21.996	21,8%
Total	100.788	100%

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales a partir del Programa SIUSS

Un segundo comentario a los datos ofrecidos por la Gerencia de Servicios Sociales en este aspecto, referido al tipo de recurso aplicado en la actuación profesional es que un 11% son prestaciones y actuaciones de prevención e inserción social; en los datos a nivel nacional este porcentaje es del 7,4%. Se corresponden directamente con los datos anteriores y proporcionan una idea del peso de estas medidas en el total de las actuaciones, insistimos que independientemente de que también sean objeto de otras actuaciones incluidas en otros tipos de recursos.

Cuadro 15. Usuarios según tipo de recurso aplicado (2003)

	Usuarios	%
1. Información sobre acceso a recursos	36.403	36,1%
2. Apoyo a la convivencia y ayuda a domicilio	41.404	41,1%
3. Medidas de alojamiento alternativo	7.108	7,1%
4. Actuaciones de prevención e inserción social	11.073	11,0%
actuaciones de inserción social	2.516	2,5%
actividades ocupacionales	607	0,6%
activ.de relación social y tiempo libre	2.815	2,8%
actuaciones de prevención y promoción social	5.963	5,9%
5. Recursos complementarios de necesidades básicas	27.243	27,0%
Total	100.788	100%

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales a partir del Programa SIUSS

Por último, hacemos mención de los Servicios Sociales Específicos. Como ya hemos indicado, los Servicios Sociales Específicos van dirigidos a colectivos de población con necesidades específicas: familia, infancia y juventud, personas mayores, personas discriminadas, discapacitados. Dado el escaso desglose por grupos atendidos en cada programa no es posible poder conocer con detalle los ingresos destinados a personas en riesgo de exclusión social. Sin embargo, es fácil determinar que son beneficiarios de buena parte de esta financiación destinada a servicios sociales específicos.

De este modo, el programa de protección a la infancia recoge medidas de apoyo familiar, socialización o formación, así como ayudas económicas, centros de día o apoyo técnico educativo. En particular, las medidas de apoyo técnico familiar van destinadas a familias de niños de protección en situación de riesgo o desamparo; así

como menores en acogimiento familiar; por otra parte, las medidas del Programa de Apoyo a la Vida Adulta va dirigido a jóvenes mayores de 18 años con riesgo de exclusión social y que hayan estado bajo expedientes de protección bajo la jurisdicción de la Junta. En el mismo sentido podemos incluir las acciones previstas en el área de jóvenes infractores, que, en aplicación de la Ley 14/2002 de promoción, atención y protección a la infancia, dispone de medidas de intervención educativa en el caso de menores con graves problemas de socialización, inadaptación o desajuste social.

2.1.2.3. El Ingreso Mínimo de Inserción

Ya hemos visto que las prestaciones sociales significan casi un 40% de los recursos financieros de la Gerencia de Servicios Sociales (véase el Cuadro 6). Entre las prestaciones sociales la principal de ellas que juega un papel clave en las políticas públicas contra la pobreza y la exclusión social es el Ingreso Mínimo de Inserción.

En España, la aparición de las rentas mínimas iba dirigida a dotar de unos ingresos mínimos a aquellas personas que no podían ser beneficiarias de prestaciones no contributivas actuando, pues, como "última red" de asistencia social. La evolución de la normativa autonómica a lo largo de esta década ha permitido depurar el alcance de sus objetivos²⁷. Si bien se mantiene como el principal baluarte de las políticas públicas frente a las situaciones de pobreza severa, se ha puesto especial énfasis en configurarlas como medio de inserción laboral y social. Esta evolución —común a la seguida en el resto de países europeos — incide en exigir la disponibilidad para el trabajo; esto es, la finalidad no es una mera prestación económica, sino un vehículo de inserción en el mercado de trabajo mediante planes individualizados de seguimiento e inserción.

La comunidad autónoma de Castilla y León reguló por vez primera - por D 132/1990, de 12 de julio- los ingresos mínimos de inserción. Con diferentes ajustes, que han permitido flexibilizar las condiciones de acceso y perfeccionar el procedimiento de gestión, en la actualidad aparece regulado por el D197/2000, de 21 de septiembre. En todos los casos, la regulación ha sido fruto del acuerdo entre la Administración

_

²⁷ Para un análisis exhaustivo de la normativa autonómica y su correlación con las situaciones de pobreza, ver Ayala (2000).

autonómica y las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito autonómico

La regulación autonómica ha evolucionado desde una prestación meramente económica de mínimos hacia una prestación que además lleva asociada la inserción socio-laboral. Podemos así destacar como principales características de esta prestación en Castilla y León:

- La prestación se enmarca dentro del Sistema de Acción Social que -como ya hemos descrito- tiene como objetivo la prevención de las causas y la remoción de los obstáculos que conducen a la exclusión y la marginación social. Con ello destacamos el papel principal que juegan los CEAS en su gestión y control.
- El reconocimiento del derecho a la prestación está acompañado de la elaboración y desarrollo de un Proyecto Individualizado de Inserción, adaptado a las necesidades de cada persona y familia teniendo en cuenta su entorno social. Esta vinculación de la prestación con la inserción laboral va unida con la exigencia de participar en los programas de integración y formación; la aceptación de ofertas de empleo; o la garantía de escolarización de los menores a su cargo²⁸. También es de destacar en este refuerzo de su ligazón con la inserción socio laboral el establecimiento de un periodo mínimo de concesión para garantizar el desarrollo de actuaciones dirigidas a facilitar itinerarios de inserción socio-laboral.
- La continua flexibilización de los criterios de acceso a la prestación ha permitido un notable incremento de los beneficiarios. En particular destaca la reducción del tiempo de residencia (actualmente un año) o de constitución de las unidades familiares.
- Por último, podemos destacar, desde el punto de vista organizativo, la creación de una Comisión Regional de Seguimiento de la prestación, regulada por Orden de 5 de noviembre de 2001, formada por representantes de la Administración autonómica y municipal, así como representantes sociales (sindicatos, organizaciones empresariales, Cáritas y Cruz Roja).

_

²⁸ En la reforma del Decreto 197/2000 desaparece la obligación de permanecer inscrito en el INEM como demandante de empleo con tres meses de antelación a la presentación de la solicitud, así como se permite compatibilizar la prestación con el desempeño de un puesto de trabajo a tiempo parcial.

A partir de un completo estudio recientemente elaborado por la Gerencia de Servicios Sociales, podemos conocer las principales características de los perceptores del IMI a partir de una explotación de la base de datos de perceptores. En este sentido, vamos a destacar tres aspectos principales que podemos extraer del estudio: la incidencia general del IMI (medido tanto en titulares/hogares como en beneficiarios/personas); el perfil de los titulares; y, por último, el grado de permanencia y rotación.

Cuadro 16. Titulares del IMI por provincias (datos a 31 de diciembre)

	Hogares					,	Tasa por mil hogares		
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1997	2003
Ávila	130	100	90	61	64	63	77	2,1	1,3
Burgos	172	159	141	91	89	111	129	1,3	1,0
León	454	525	516	596	662	643	713	2,5	4,0
Palencia	578	559	566	538	494	479	497	9,3	8,0
Salamanca	660	667	662	615	613	607	603	5,2	4,8
Segovia	103	83	80	63	43	65	56	1,9	1,1
Soria	19	24	23	18	23	26	27	0,6	0,8
Valladolid	673	605	620	614	668	738	748	3,9	4,3
Zamora	263	235	240	219	245	268	255	3,5	3,4
Total	3.052	2.957	2.938	2.815	2.901	3.000	3.105	3,4	3,5

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales (2004) y CES (2003)

1) Incidencia general del IMI.- Hacemos referencia con ello a los titulares (hogares) que perciben el ingreso así como a los beneficiarios (personas) del mismo. A partir de los datos del estudio citado se observa (Cuadro 16) que el número de hogares que perciben el IMI se ha mostrado constante en estos 7 años en torno a los 3.000 hogares y 7.000 personas. En porcentaje la incidencia del IMI está en torno a 3,3 titulares por mil hogares y de 3,5 por mil personas. Ayala (2000) estimaba una cifra bastante más elevada de demanda potencial de rentas mínimas para el conjunto de España, en torno al 3,1 por cien de hogares y del 2,4 por cien de personas, que sería similar a la relativa a la incidencia de la pobreza severa (renta inferior al 25% de la renta disponible) en el total nacional. En su análisis de la distribución de los demandantes potenciales por comunidades autónomas con datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1990/91, estimaba que el porcentaje de hogares potencialmente beneficiarios estaba en

Castilla y León en el 3,7 por cien. Por mucho que haya mejorado la situación económica en la región durante la década de los noventa, la cifra de 3,5 por mil actual muestra que seguramente hay una parte no desdeñable de la población que por motivos de renta podría ser potencialmente beneficiaria de una renta mínima y que dicha necesidad está lejos de ser cubierta.

Por provincias, es clara la incidencia en Palencia, seguida de Salamanca y Valladolid. En los dos últimos casos el motivo es claro dados los datos económicos y de mercado de trabajo que ya hemos expuesto anteriormente; en el caso de Palencia concretaremos después analizando el perfil de los beneficiarios.

En el Cuadro 17 se describe la incidencia desde el punto de vista de los beneficiarios (personas).

Cuadro 17. Beneficiarios del IMI por provincias (datos a 31 de diciembre)

	Beneficiarios						mil hab.
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	2002
Ávila	192	192	113	142	164	1,5	1,3
Burgos	353	340	222	181	240	1,3	0,9
León	1.081	1.143	1.380	1.556	1.562	2,7	4,2
Palencia	1.353	1.429	1.409	1.258	1.206	9,6	8,9
Salamanca	1.377	1.520	1.377	1.379	1.406	5,0	5,3
Segovia	221	210	166	105	121	1,9	1,1
Soria	34	39	31	41	49	0,5	0,7
Valladolid	1.406	1.528	1.575	1.753	1.917	3,4	4,6
Zamora	483	556	481	518	608	3,2	4,2
Total	6.500	6.957	6.754	6.933	7.273	3,3	3,8

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales (2004)

Por hábitat, el estudio muestra que es en el urbano donde el IMI alcanza mayor penetración, con una diferencia considerable: 5,1 beneficiarios por mil personas en zona urbana frente a 2,3 en zona rural, en 2002. Se estima como causa de esa diferencia el peso de la población mayor de 65 años (y, por tanto, excluida del IMI) en zona rural. En todo caso, no habrá que excluir una posible dificultad de acceso a la información y asesoramiento. Un análisis más descentralizado, por beneficiarios distribuidos en Zonas

de Acción Social (Cuadro 18) muestra una información con más detalle de la concentración provincial de la incidencia del IMI, clasificadas por incidencia según la tasa por mil hogares. Es evidente el peso de las provincias de Palencia y Salamanca, donde incluso sus propias capitales alcanzan niveles que se encuentran

Cuadro 18. Beneficiarios por zonas de acción social*

	Tasa por mil	Tasa por mil
	hogares	habitantes
Guardo (P)	20,0	20,3
Palencia	13,9	15,4
Peñafiel (V)	13,6	20,8
Salamanca	12,7	13,7
Herrera de Pisuerga (P)	12,0	18,7
Paredes de Nava (P)	11,4	10,1
V.Baños-Dueñas (P)	11,1	10,9
Mansilla de las Mulas (L)	10,0	10,3
Toreno (L)	10,0	9,3
León	9,7	10,2

^{*} Beneficiarios 2002 acumulados en el año.

Clasificación de las Zonas con incidencia en torno al doble de la media regional

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

2) Perfil de los beneficiarios.- Dada la importancia que juega el ingreso mínimo de inserción sobre las situaciones de pobreza severa, es esencial conocer las características de los beneficiarios de tales prestaciones. Su concordancia con los datos extraídos de la Encuesta de Presupuestos Familiares y de la Encuesta de Población Activa nos permitirá comprobar la adecuación de la prestación así como, por otra parte, poder corroborar la adecuación de estas cifras con las que muestran las encuestas. Al igual que ha sucedido en otros estudios elaborados al efecto en otras Comunidades Autónomas (por ejemplo, Navarra), la tipología de hogares beneficiados es similar.

A partir de la explotación de la base de datos de perceptores del Ingreso Mínimo de Inserción, se observa que destacan dos grandes grupos de beneficiarios: mujeres solas con menores a cargo (32,1% de los beneficiarios) y población gitana (31,6%). De los datos del Cuadro 19, se observa que descienden sostenidamente en el tiempo las personas solas, mientras que el aumento más fuerte se produce en mujeres solas con menores. El hogar tipo mayoritario es el de mujer sola con personas dependientes (36%)

del total). En este caso sus notas características son: en cuanto al estado civil el 56% son solteras, 4% viudas, 40% separadas y divorciadas; por lo que respecta a los dependientes, el 67% tiene un menor dependiente, el 24% tiene 2 y el 9% más de dos.

Cuadro 19. Beneficiarios del IMI por tipos de hogar (porcentaje de beneficiarios)

	1997	2003	Var %
Mujeres sin pareja	49,9	52,8	6%
Mujeres sin pareja, con menores	24,4	32,1	32%
Mujeres sin pareja, sólo con			
menores	21,8	30,0	38%
Pareja sola, con menores	19,4	23,2	20%
Varones solos	24,4	16,6	-32%
Mujeres solas	22,4	17,3	-23%

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

Por sexo predominan las mujeres (2 de cada 3) concentrándose en los beneficiarios con edad inferior a los 45 años (véase Cuadro 20).

Cuadro 20. Beneficiarios por edad y sexo (porcentaje respecto del total).

Edad	Hombres	Mujeres
< 20	0	2
20 a 24	2	8
25 a 29	4	9
30 a 34	5	10
35 a 39	4	9
40 a 44	5	8
45 a 49	4	7
50 a 54	4	4
55 a 59	3	4
> 60	4	5

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

En el caso de la etnia gitana, que representa un 31,6% sobre el total de titulares, existe un predominio de las parejas con hijos y una mayor juventud de sus titulares (una media de 10 años menor que el resto). En cuanto a beneficiarios, dada la presencia de familias más numerosas, el porcentaje de beneficiarios gitanos del IMI alcanza el 48,6% del total. Es de destacar que la cobertura que tiene el IMI sobre esta población es muy

elevada: con datos de 2002 se obtiene que el 19% de los gitanos de la región fueron beneficiarios del IMI, llegando a casi el 50% en la provincia de Palencia. Entre 1997 y 2003, el número de titulares de esta etnia experimentó un aumento del 15%.

En el caso de extranjeros, los titulares del IMI suponen el 3,7% del total en 2003. Con todo se aprecia un aumento, pues en 1987 eran el 1,2%.

Por nivel de estudios (Cuadro 21) se observa la clara relación que tiene ésta con los procesos de exclusión: aproximadamente un tercio no tienen estudios o son analfabetos. Sin embargo, su evolución en el tiempo, muestra un aumento de los que tienen estudios primarios completos.

Cuadro 21. Beneficiarios por nivel de estudios (porcentajes)

Nivel de estudios	1997	2003
Analfabetos	2,9	3,0
Sin estudios	39,9	30,0
Estudios primarios completos	47,6	54,3
Estudios secundarios/FP	7,1	10,1
Estudios universitarios	2,5	2,6

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

3) La tercera cuestión es el grado de movilidad o rotación de sus perceptores. Partiendo de una consideración del IMI como una prestación de carácter temporal que tiene como objetivo la inserción laboral y que va unida a un proyecto de inserción tutelado, el dato de la rotación se convierte en básico para la evaluación de resultados de esta prestación. En este sentido, a partir de su evolución desde 1997, se destaca que el 80% de los perceptores han manifestado algún tipo de movilidad. Cabe mencionar que en el segundo año, prácticamente la mitad ha abandonado la prestación.

Sin embargo, se observan diferencias por grupos. Así si atendemos a los dos principales grupos de beneficiarios – etnia gitana y mujeres solas con menores a cargo – se aprecia que la permanencia en el IMI de las mujeres solas con menores es superior a la media, si bien en los dos últimos años, los porcentajes se igualan a la media. Por contra, en el caso de perceptores de etnia gitana es evidente una elevada permanencia, si bien parece reducirse levemente: el 61,5% ha permanecido los cinco años como perceptores del IMI; con tres años todavía permanece casi el 60%.

Cuadro 22. Tasas de permanencia en el IMI por periodos y grupos

	1 año	2 años	3 años	4 años	5 años
Todos					
Perceptores en 1997	76,0	54,1	40,9	31,2	25,8
Perceptores en 1998	73,9	53,2	39,6	30,9	
Perceptores en 1999	73,5	52,2	39,8		
Perceptores en 2000	72,5	52,8			
Perceptores en 2001	73,9				
Etnia gitana					
Perceptores en 1997	92,7	88,4	78,7	68,3	61,5
Perceptores en 1998	93,4	80,8	68,9	57,7	
Perceptores en 1999	86,0	71,3	58,6		
Perceptores en 2000	81,0	65,8			
Perceptores en 2001	81,2				
Mujeres solas con menores					
Perceptores en 1997	93,7	87,4	69,0	50,8	43,1
Perceptores en 1998	81,8	71,2	51,9	40,9	
Perceptores en 1999	78,1	54,1	42,1		
Perceptores en 2000	72,7	51,6			
Perceptores en 2001	72,0				
Fuente:Gerenca	de	Se	ervicios	Sociale	S

Los datos de movilidad (Cuadro 23) muestran que aproximadamente un 80% de los perceptores han manifestado algún tipo de movilidad (o suspensión temporal; o salen y no vuelven a entrar; o lo hacen en plazo superior a un año). En el caso de los dos grupos mayoritarios, la movilidad es más baja, muy en particular en el caso de etnia gitana.

Cuadro 23. Movilidad de los perceptores (total y grupos principales)

	Total	Por grupos				
		mujeres solas				
		con menores	etnia gitana			
1997	90,3	75,9	56,4			
1998	78,7	75,5	61,3			
1999	73,1	69,3	58,7			
2000	81,4	81,5	70,1			
2001	81,3	81,9	68,5			
2002	78,7	77,6	61,9			

Fuente:Gerencia de Servicios Sociales

La conclusión general del estudio de la Gerencia de Servicios Sociales viene a coincidir con nuestro presupuesto del que hemos partido en esta investigación: existe una clara relación entre la movilidad y la ocupabilidad; es decir, la movilidad es mayor

en aquellos perceptores cuyas características permiten mayores probabilidades de ser ocupados en el mercado de trabajo. La permanencia en el IMI está, pues, ligada a la capacidad que los proyectos individualizados de inserción tengan en la incorporación socio-laboral del preceptor.

2.1.2.4. Las políticas de empleo como instrumento de inserción social.

Tal y como hemos reiterado en el capítulo primero y han subrayados todos los documentos nacionales e internacionales al respecto²⁹, el empleo constituye la principal forma de integración social y, por tanto, la principal política dirigida hacia las personas en riesgo de exclusión social. Esta importancia debe estar en conexión con los programas de garantía de recursos que, como ya hemos indicado, no sólo han de tener como objetivo el mantenimiento de unos mínimos niveles de ingresos sino que deben tener como objetivo – en aquellos grupos o personas susceptibles de ello – la inserción en el mercado de trabajo.

De este modo, la UE ha subrayado de forma reiterada esa relación y así en su valoración sobre los Planes Nacionales de Inclusión Social afirma que estos Planes tienen que estar estrechamente coordinados con los Planes Nacionales de Empleo: los planes de empleo deben formular políticas específicas para la integración de grupos en situación de desventaja en el mercado de trabajo e incrementar así la tasa de actividad (de acuerdo con los objetivos de la cumbre de Lisboa), al tiempo que los Planes Nacionales de Inclusión Social deben centrarse en acciones que faciliten la participación en el empleo para aquellos individuos, grupos y comunidades que están más alejadas del mercado de trabajo. Se reconoce que ambos Planes pueden superponerse en algunas medidas, pero se entiende dentro de un objetivo común y clave en la UE que es la consecución de un mercado de trabajo que refuerce la cohesión social y la inclusión (objetivo declarado en la cumbre de Lisboa y remarcado en las Estrategias Europeas de Empleo desde 1999). Es en este campo de la inclusión social, donde la UE hace un especial llamamiento a la descentralización en la ejecución de las medidas adoptadas en la medida en que son las regiones y en especial los municipios los que están más implicados en adoptar medidas relacionadas con la reducción de los niveles de pobreza.

En este contexto, los Planes Nacionales de Empleo de los países europeos han desarrollado un conjunto de medidas dentro de los objetivos marcados por las directrices aprobadas por la Comisión, dirigidas expresamente a combatir la exclusión social y facilitar la integración en el mercado de trabajo de personas y colectivos en situación o riesgo de exclusión. Así, el Plan Nacional de Empleo para 2003 se estructura en torno a tres objetivos: lograr el pleno empleo; mejorar la calidad y reforzar la cohesión y la inclusión social. Entre las diez directrices específicas que integra, se incluye: "Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto" (directriz 7).

Como previsión presupuestaria, para el año 2003 el Estado había previsto la cantidad de 185.751.406 € dirigidos a estar directriz (lo cual supone un 0,6% de los fondos movilizados por el Plan Nacional de Empleo, si bien buena parte del resto de medidas directa o indirectamente tienen efectos sobre estos colectivos (es el caso de los programas de formación o las ayudas a municipios para el desarrollo de políticas activas). En concreto se establece como medida de fomento de empleo con incentivo económico, la contratación (indefinida o temporal, a tiempo completo o a tiempo parcial) de desempleados en situación de exclusión social contratados por empresas y entidades sin ánimo de lucro. El incentivo económico es una bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad Social del 65% por una duración de 24 meses.

El análisis de las actuaciones llevadas a cabo en materia de inserción de personas en situación de exclusión en el mercado de trabajo comprende actuaciones en orientación, formación y, en su caso, empleo. En el caso de personas en situación de exclusión social la participación en cada una de las fases constituye ya de por sí actuaciones en materia de empleo. En todo caso, una de las vertientes es la política de empleo y una de las líneas directrices es precisamente la integración de personas con dificultades.

El análisis de la política de empleo propia de la comunidad autónoma de Castilla y León, exige atender desde el punto de vista legislativo al Plan de Empleo Regional y desde el punto de vista financiero a la financiación procedente de fondos comunitarios que, especialmente en el caso que nos ocupa de medidas destinadas a la inclusión de

²⁹ Entre otros, el propio CES en sus conclusiones elaboradas en el Informe sobre las propuestas de actuación en el marco del Plan nacional para la inclusión social (CES, 2001)

grupos y personas en el mercado de trabajo, resulta un dato especialmente importante. En líneas generales hay que tener en cuenta dos notas:

- Por una parte, la adecuación de los programas previstos por el Plan de Empleo y, en concreto, en las medidas a favor de la inclusión laboral, a las directrices europeas, en especial a través del acceso a los fondos comunitarios a partir del Programa Operativo Integrado de Castilla y León.
- Por otra, la ejecución de las medidas de política de empleo destinada a estos colectivos y personas es llevada a cabo fundamentalmente mediante acuerdos con entidades locales. Son, pues, éstas en última instancia las ejecutoras y administradoras de las políticas de inserción (en consonancia también con la recomendación europea al respecto).

Atendiendo a la financiación de programas de empleo hay que atender a la distribución efectuada a través del Programa Operativo Integrado de Castilla y León (POI) 2000-2006, que recoge las actuaciones cofinanciadas por los Fondos Europeos y que está estructurado en nueve ejes. Los programas relacionados con el eje de empleo e inserción suponen una inversión pública total de 658,1 millones de euros, de los que 429,8 provienen de la ayuda comunitaria³⁰. El desglose por programas aparece descrito en el Cuadro 24.

Cuadro 24. Financiación del Programa Operativo 2000-2006, eje formación y empleo (datos en millones de euros)

Inversión pública	Ayuda con	nunitaria	prevista
Total	FEDER	FSE	Total
415,6	162,8	100,6	263,4
88,8		57,7	57,7
69,2		48,4	48,4
63,1		44,2	44,2
21,4		16,1	16,1
658,1	162,8	267,0	429,8
	Total 415,6 88,8 69,2 63,1 21,4	Total FEDER 415,6 162,8 88,8 69,2 63,1 21,4	415,6 162,8 100,6 88,8 57,7 69,2 48,4 63,1 44,2 21,4 16,1

Fuente:Consejería de Empleo

72

³⁰ La ayuda total comunitaria prevista para todos los ejes en el POI se eleva a 3.155,5 millones de euros de modo que la participación de los programas de empleo apenas equivale al 13.6%, constituyendo lógicamente el mayor porcentaje la financiación a redes de transporte y energía.

Se puede observar que, en concreto, el programa de integración en el mercado de trabajo de personas con especiales dificultades, obtiene para el período el compromiso de inversión de 63,1 millones de euros, de los que 44,2 millones proceden de fondos comunitarios (FSE), esto es, un 70% del total. Es apreciable, pues, el peso que tiene la financiación comunitaria en las medidas de empleo tendentes al objetivo expreso de la inserción de personas con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo.

El segundo eje de estudio corresponde al Plan Regional de Empleo. El II Plan Regional de Empleo (2001-2003) firmado por la Junta y los agentes sociales más representativos (CECALE, UGT y CC.OO.) plasma las Directrices fijadas a nivel comunitario y nacional ya descritas. En concreto, los ejes son cuatro: mejorar la capacidad de inserción; desarrollar el espíritu de empresa; fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas; y reforzar la política de igualdad de oportunidades. Se trasladan, pues, los objetivos comunitarios, cediendo el primer lugar a ese objetivo de la consecución de un mercado de trabajo inclusivo, que se refuerza al considerar como uno de los cuatro ejes de actuación prioritaria: "luchar contra la exclusión laboral de determinados colectivos de trabajadores".

No disponemos de datos desagregados por programas para conocer el alcance de cada uno de ellos y en concreto de los destinados a la inserción social. Con datos de 2003 (CES 2004), el Plan de Empleo de Entidades Locales logró el 46% del total de los 22.828 puestos de trabajo creados o mantenidos por estos programas de empleo; mientras que el resto se beneficiaron del Plan Regional de Empleo. Como hemos comentado, los programas de inclusión laboral se derivaron hacia las entidades locales (Programa ELEX), mediante convenios de colaboración con estas entidades. Con datos de 2003, de los 10.506 puestos de trabajo subvencionados con cargo al Plan de Empleo de Entidades Locales, 353 (a los que se añaden otros 127 subvencionados directamente por la Gerencia de Servicios Sociales) corresponden al Programa de Entidades Locales sobre Exclusión Social (Programa ELEX).

Los Convenios de Colaboración con entidades locales³¹ concretan el ámbito y condiciones de las subvenciones realizadas. La última regulación, referida a subvenciones para el año 2004 establece:

- En cuanto a los beneficiarios, se trata de: entidades locales que contraten a personas con discapacidad; perceptores del IMI; inmigrantes y jóvenes entre 16 y 25 años que tengan o hayan tenido en la comunidad autónoma abierto expediente protector, o con medida judicial penal en ejecución o ejecutada el año anterior.
- Teniendo en cuenta el objeto de la subvención, van dirigidas exclusivamente al desempeño de tareas de interés público y utilidad social (y, en concreto se citan: protección de zonas naturales; gestión de residuos; información pública...)
- La cuantía de la subvención es por la totalidad del contrato con un máximo de 8.010 euros. En todo caso, los contratos serán por obra y servicio y por una duración mínima de 90 días.

La valoración de este tipo de contrataciones, presenta algunos problemas. El primero de ellos es que los destinatarios son entidades locales para un objeto determinado que son obras de interés social, de modo que su efecto en la inserción socio-laboral si bien es válido está muy acotado en el tiempo y desconocemos si esta experiencia sirve efectivamente a los beneficiarios para encontrar posteriormente otros empleos. El segundo problema es que en su convocatoria engloba también a discapacitados y si bien presentan problemas de inserción laboral, su situación presenta peculiaridades muy importantes que hacen que siempre sea conveniente analizarlos por separado.

Una explotación de los contratos subvencionados dentro del programa ELEX, elaborada por el Servicio Público de Empleo de la Junta de Castilla y León, permite alguna aproximación a los beneficiarios por este programa. Los datos, si bien escasos, permiten hacernos una idea del potencial de información que pueden generar, a pesar de su escasa cuantía en términos absolutos. El Cuadro 25 resume las principales cifras obtenidas. Con los datos referidos a 2003, se comprueba que la mayor parte de los

³¹ Orden 1728/2003, de 11 de diciembre, por la que se convocan subvenciones para el año 2004 a entidades locales, cofinanciadas por el FSE, para la contratación de personas con discapacidad y personas en riesgo o situación de exclusión social.

beneficiarios son varones (231 sobre 355) y entre ellos, la mitad de los beneficiarios cuentan más de 40 años (edad algo más inferior en el caso de mujeres).

Cuadro 25. Trabajadores contratados dentro del Programa ELEX (año 2003)

						POR	EDAD						
	<25	años	25-30	años	31/40	años	41/45	años	> 45	años	Total s	ubvencio	nados
	hombre	mujer	hombre	mujer	hombre	mujer	hombre	mujer	hombre	mujer	hombre	mujer	Total
Ávila	5	2	3	3	10	2	10	4	14	1	42	12	54*
Burgos													19**
León													31**
Palencia													45**
Salamanca	6	4	2	6	9	14	2	2	25	8	44	34	78
Segovia	4	1	7	2	8	2	3	1	8	0	30	6	36
Soria	2	1	5	3	6	3	0	2	4	0	17	9	26
Valladolid	15	7	10	8	16	13	13	5	13	11	67	44	111
Zamora	4	1	2	2	4	5	4	4	17	6	31	19	50
Total	36	16	29	24	53	39	32	18	81	26	231	124	355
					POR AN	ITIGÜE	EDAD EN	PARO					
	<180	días	180/36	0 días	>360	días	Total n	o subvei	ncionados				
	hombre	mujer	hombre	mujer	hombre	mujer	hombre	mujer	Total				
Ávila	27	9	14	3	1	0	2	0	2				
Burgos													
León													
Palencia													
Salamanca	13	9	9	7	3	5	1	1	2				
Segovia	23	3	2	1	0	1	2	0	2				
Soria	11	4	3	1	0	1	0	0	0				
Valladolid	24	23	22	10	2	4	0	1	1				
Zamora	13	5	7	5	1	1	0	0	0				

Fuente: Servicio Público de Empleo. Junta de Castilla y León.

27

7

57

Total

111

53

12

En cuanto a la antigüedad en situación de desempleo de los beneficiarios de estos programas de empleo, observamos que la mitad de ellos (tanto en varones como en mujeres) tienen una antigüedad inferior a 6 meses de paro. Por último, en su distribución provincial se concentran en Valladolid y Salamanca (que absorben algo más de la mitad de los beneficiarios).

^{*} Hay 14 más para Ávila gestionados por la Gerencia de Servicios Sociales según información proporcionada directamente por ésta (no se cuenta con desagregación por las características del cuadro).

^{* *} Gestionados por la Gerencia de Servicios Sociales según información proporcionada directamente por ésta (no se cuenta con desagregación por las características del cuadro).

En general, pues, un verdadero análisis de las políticas autonómicas de empleo que vaya más allá de su descripción y el estudio de sus efectos en términos de inclusión social requeriría un conocimiento lo más desagregado posible de la incidencia de los contratos subvencionados (tanto los procedentes de los convenios con entidades locales como los directamente beneficiados del Plan Regional de Empleo). Adicionalmente, una verdadera evaluación requeriría de la realización de estudios específicos diseñando un grupo de control con el cual comparar los efectos que la política en cuestión tiene sobre los beneficiarios de la misma, algo que hoy por hoy apenas se ha acometido para la mayor parte de las políticas de empleo en España³².

Finalmente, cabe mencionar que el recientemente aprobado III Plan de Empleo de Castilla y León 2004-2006 mantiene las mismas líneas de actuación. Destina 3.26 millones de euros a la actuación sobre discapacitados y exclusión social para 2004 (llegando a los 4 millones en 2006), todos ellos dentro del Programa ELEX, con lo que se mantienen las observaciones ya apuntadas anteriormente.

2.1.3. El papel de las entidades privadas sin fines de lucro de Castilla y León en la inclusión social.

A lo largo de toda la exposición sobre la estructuración de servicios sociales en la Comunidad, hemos hecho referencia a que todas las ayudas y subvenciones dirigidas a entidades locales con el objeto de la realización de actuaciones dirigidas a colectivos o personas en riesgo de exclusión social, iban también dirigidas a las entidades privadas sin fines de lucro. No podemos abordar el tema de la exclusión social sin destacar el papel que juegan estas entidades privadas en la prestación de actuaciones (a veces complementarias de las prestadas por entidades oficiales), pero, en ocasiones, cubriendo las carencias o bien prestando simplemente el servicio cuando por el motivo que sea el usuario acude en primera instancia a ellas en vez de a los centros de asistencia social.

_

³² Evaluaciones de este tipo han sido acometidas, por ejemplo, por el Principado de Asturias en cuanto a las políticas de formación (Mato, 2002).

En un estudio realizado a familias pobres sobre las instituciones a las que acuden (Cáritas-FOESSA, 1998) se comprobaba que a mayor nivel de pobreza la participación de instituciones como Cáritas o Cruz Roja es mayor, pero en todo caso muy alta. Así, el 52,8 por cien de las familias pobres usuarias de servicios sociales en situación de pobreza extrema acuden a esas dos instituciones, pero incluso entre las familias pobres usuarios de servicios sociales en situación de precariedad (el grado más bajo de pobreza en el citado estudio), el 40,6 por cien acuden a Cáritas o Cruz Roja.

En este sentido, el papel que juegan estas instituciones es clave no sólo en el diseño de políticas de inserción, sino muy especialmente en el nivel básico de acogida e información y orientación. Conocedora de esta situación ya subrayábamos que la propia Administración autonómica ya dirigía buena parte de su presupuesto hacia estas instituciones.

Disponemos de información fragmentada sobre algunas de estas instituciones y se disponen de pocos estudios generales sobre su incidencia. En un reciente estudio, se cifraba en más de quince mil las ONGs de acción social (Pérez-Díaz y López Novo, 2003). En relación con su actividad en Castilla y León, destaca la actividad en especial de dos de ellas Cáritas y Cruz Roja, si bien en el ámbito de actuaciones sobre personas en riesgo de exclusión social es Cáritas la institución sobre la que lleva a cabo una actividad mayor en actuaciones directas de información y/o orientación sobre los colectivos más marginados.

Un reciente estudio elaborado por el INE sobre personas sin hogar (INE, 2004) nos da una muestra del peso de las instituciones sin fines de lucro en la atención de estos grupos. Destaca en especial el dato de que la mayoría de los centros son de titularidad privada (el 72,8%) y en Castilla y León es todavía superior (el 76%): esto es, de los 50 centros de atención a personas sin hogar que hay en la región, 38 son de titularidad privada. El peso relativo de los centros públicos es mayor en los municipios menores de 50.000 habitantes, apreciándose que el gasto por centro es superior en los centros públicos que en los privados, dado el mayor peso relativo del personal asalariado y de trabajadores a tiempo completo: más concretamente, en los centros públicos la mayoría del personal es asalariado (el 65.3%), mientras que en los privados la tendencia es la contraria (el 72,6% del personal son voluntarios). Esta serie de datos, entre tantos otros extraídas de este completo estudio, reflejan el peso de estas

instituciones, al tiempo que alertan de la necesidad de establecer mecanismos de colaboración con las instituciones públicas, mucho más allá de las mesas sectoriales y en línea con la colaboración interinstitucional proclamada por todos los planes de lucha contra la exclusión social tanto de ámbito nacional como territorial.

2.2. Paro, pobreza y exclusión desde una perspectiva familiar

En esta sección se realizan dos tipos de ejercicios. En primer lugar, se presenta un intento de delimitar cuantitativamente los hogares que se encuentran en riesgo de exclusión (en relación con el mercado de trabajo) en la Comunidad de Castilla y León, para lo cual se definen tres posibles indicadores. En segundo lugar, se lleva a cabo una caracterización de dichos hogares, empleando variables referidas a los propios hogares y a la persona de referencia de los mismos. En ambos casos se comparan los resultados obtenidos para la Comunidad de Castilla y León con los referidos al total de España, con objeto de obtener una visión más amplia y comparada del fenómeno de la exclusión detectada en un territorio concreto.

El análisis se circunscribe al periodo 1992-2003 y utiliza como fuente estadística la Encuesta de Población Activa (EPA). Esta fuente es una encuesta a viviendas familiares que se realiza trimestralmente por el Instituto Nacional de Estadística desde 1964. Cada trimestre, se entrevistan unas 65.000 viviendas que permanecen en la muestra durante seis trimestres consecutivos. Las entrevistas se realizan a *viviendas* no a *familias*, pudiendo suceder que en una misma vivienda exista más de una familia. A pesar de esto, en lo que sigue utilizaremos indistintamente los términos hogar y familia, aun sabiendo que no son estrictamente comparables. Aunque la EPA está diseñada para estudiar el conjunto del territorio nacional español, también permite realizar estimaciones en el ámbito regional y provincial de las principales magnitudes del mercado de trabajo. Estas características de la EPA la convierten en una fuente de análisis extraordinariamente rica.

2.2.1 La delimitación de los hogares vulnerables o en riesgo de exclusión

Para llevar a cabo la delimitación cuantitativa los hogares que se encuentran en riesgo de exclusión, se han construido tres indicadores que pueden estar vinculados a situaciones de exclusión en el mercado de trabajo³³:

- El primero se ha definido como la situación en que el hogar no tiene ocupados, parados ni pensionistas recibiendo ingresos.
- El segundo como la existencia en el hogar de personas activas que están todas ellas en el desempleo.
- Y el tercero como la existencia en el hogar de la "persona de referencia" activa pero que carece de empleo fijo y a jornada completa³⁴.

Como puede verse, el primer indicador está relacionado con la renta que reciben las familias y, en particular, con la situación económica de los hogares en el sentido de qué tipo de perceptores de ingresos hay en los mismos. De este modo, un hogar se define en riesgo de exclusión si ninguno de sus miembros está recibiendo rentas laborales, prestaciones por desempleo ni pensiones de jubilación.

En este sentido, debe decirse que la EPA no cuenta con datos de ingresos de los individuos y de los hogares pero sí ofrece información sobre la *existencia* de diferentes tipos de perceptores de ingresos que hay en el hogar, permitiendo diferenciar entre ocupados, perceptores de prestaciones/subsidios de desempleo y pensionistas. En el cuestionario de la EPA no tienen cabida los programas de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas ni las posibles transferencias que pueden recibir los individuos de otros (familiares o amigos); tampoco es posible conocer si los individuos o los hogares reciben, por ejemplo, ingresos procedentes de rentas de capital, intereses o alquileres.

A pesar de ello, con aquella información referida a cada individuo y conociendo la composición del hogar, es posible construir una variable de situación económica del hogar. En concreto, se van a considerar cuatro categorías distintas:

1. Hogares en los que existe al menos una persona ocupada.

-

³³ Estos indicadores ya fueron utilizados en C. García-Serrano y M.A. Malo (2003a).

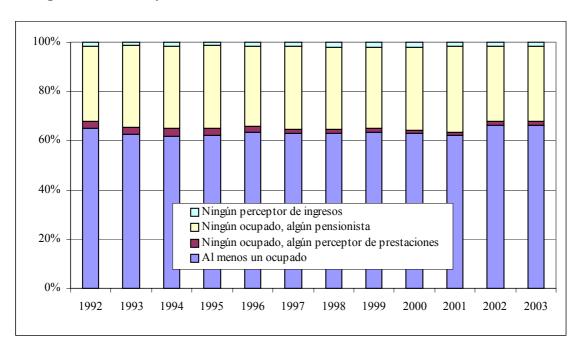
³⁴ La persona de referencia no tiene por qué ser el sustentador o la persona principal del hogar. Al calcular este indicador, no se han considerado los individuos que trabajan por cuenta propia.

- 2. Hogares en los que no hay ninguna persona ocupada pero hay al menos una que percibe prestaciones por desempleo (puede haber también pensionistas).
- 3. Hogares en los que no hay ninguna persona ocupada ni ninguna que recibe prestaciones por desempleo pero hay al menos una con algún tipo de pensión.
- 4. Hogares en los que no hay ningún perceptor de ingresos laborales o relacionados con el sistema de protección social (prestaciones por desempleo o pensiones).

A la vista de la clasificación anterior, puede considerarse que la última categoría de hogares representa a aquellos que se encuentran *excluidos* del acceso al empleo y a los sistemas tradicionales de protección social, con las limitaciones comentadas anteriormente sobre los datos de ingresos.

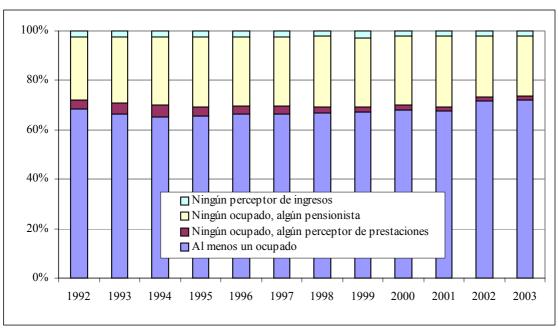
El Gráfico 4 proporciona la distribución porcentual de los hogares de la Comunidad de Castilla y León según su situación económica en los segundos trimestres de cada año del periodo 1992-2003. Destaca la gran importancia de los ingresos procedentes del trabajo: casi dos de cada tres hogares (un 63,5 por ciento de media durante el periodo considerado) reciben estos ingresos. Como contrapartida, el porcentaje de hogares en los que algún miembro recibe prestaciones por desempleo y no hay rentas derivadas del trabajo es muy escaso, en torno al 2 por ciento, aunque éste fue mayor durante la crisis de principios de los noventa, cuando llegó a superar incluso el 3 por ciento. En cuanto a los hogares en los que los ingresos proceden de las pensiones (de jubilación o de invalidez), suponen un tercio del total (un 32,8 por ciento de media). Finalmente, los hogares (excluidos) en los que no hay ningún ingreso procedente del trabajo o del sistema de protección social representan aproximadamente un 1,7 por ciento del total (ésta es la media del periodo 1992-2003), lo que supone alrededor de unos 14 mil hogares (lo que equivaldría a unas 28 mil personas, dado que el tamaño medio se sitúa en 2 personas por hogar).

Gráfico 4. Distribución porcentual de los hogares según situación con respecto a los ingresos: Castilla y León, 1992-2003.



Fuente: EPA, segundos trimestres

Gráfico 5. Distribución porcentual de los hogares según situación con respecto a los ingresos: España, 1992-2003.



Fuente: EPA, segundo trimestre

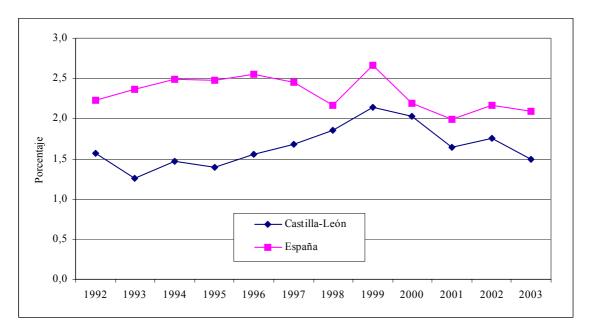
A efectos de comparación, el Gráfico 5 ofrece la distribución porcentual de los hogares en España según su situación económica. El peso de los ingresos procedentes del trabajo es mayor en el total del país que en la Comunidad de Castilla y León: más de dos de cada tres hogares reciben estos ingresos (en media, un 67,6 por ciento). Además, el porcentaje de hogares en los que algún miembro recibe prestaciones por desempleo y no hay rentas derivadas del trabajo es relativamente escaso, aunque mayor que en Castilla y León: la media del periodo es un 2,8 por ciento, habiendo alcanzado casi el 5 por ciento en 1993-1994. El peso de los hogares en los que los ingresos proceden de las pensiones supera la cuarta parte del total (un 27,2 por ciento de media), siendo claramente inferior al de Castilla y León. Finalmente, los hogares (excluidos) en los que no hay ningún ingreso procedente del trabajo o del sistema de protección social representan un 2,3 por ciento del total (media del periodo 1992-2003)³⁵.

Por lo que respecta a los otros dos indicadores de las situaciones de exclusión, el segundo de ellos tiene que ver con la extensión de la situación de desempleo a todas las personas activas del hogar, lo que se puede denominar "paro total del hogar". Evidentemente, se trataría de una situación clara de exclusión del mercado de trabajo en el sentido de que ninguna de las personas activas del hogar tienen acceso al empleo. Por otro lado, el tercer indicador está relacionado con la situación de la persona de referencia del hogar y la posibilidad de que tanto él/ella como el hogar se encuentren "integrados" en el mercado de trabajo a través de la forma más extendida de contrato laboral: el contrato indefinido a jornada completa. Este indicador podría dar una idea de la "precariedad" existente en el mercado de trabajo.

Los Gráficos 6, 7 y 8 presentan el porcentaje y el número de hogares que se pueden definir en riesgo de exclusión según los tres indicadores construidos. Estos se ofrecen tanto para la Comunidad de Castilla y León como para el total de España a efectos de realizar una comparación en cuanto al nivel de la vulnerabilidad y en cuanto a la evolución de la misma.

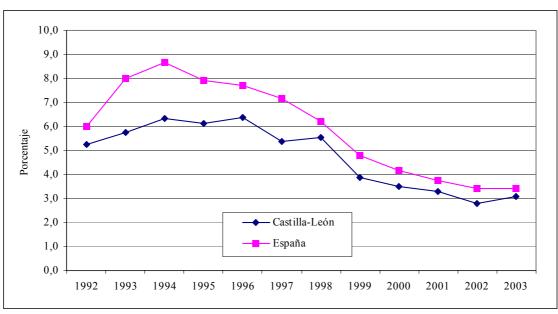
³⁵ Un aspecto que hay que señalar en relación con la clasificación de la situación económica del hogar es que una parte de los hogares que son clasificados en las categorías tres y cuatro pueden encontrarse ahí porque hay individuos en paro que o bien han agotado las prestaciones y los subsidios por desempleo o bien no tienen derecho a recibirlas, pero como se encuentran en edad activa pueden volver a trabajar. Los resultados de distinguir estas situaciones se muestran en el Apéndice A.

Gráfico 6. Porcentaje de hogares en riesgo de exclusión de acuerdo con el indicador "hogares sin perceptores de ingresos": Castilla y León y España, 1992-2003.



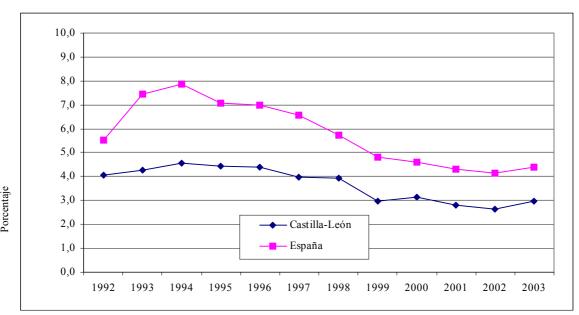
Fuente: EPA, segundos trimestres.

Gráfico 7. Porcentaje de hogares en riesgo de exclusión de acuerdo con el indicador "hogares con todos los activos parados": Castilla y León y España, 1992-2003.



Fuente: EPA, segundos trimestres.

Gráfico 8. Porcentaje de hogares en riesgo de exclusión de acuerdo con el indicador "hogares con persona principal sin empleo fijo": Castilla y León y España, 1992-2003



Fuente: EPA, segundos trimestres.

La información de los gráficos plantea varias cuestiones de interés. En primer lugar, el nivel de la vulnerabilidad en Castilla y León es inferior al del total de España, cualquiera que sea el indicador utilizado.

En segundo lugar, el indicador de rentas es más restrictivo que los indicadores de precariedad en el empleo (el relacionado con el empleo "fordista" de la persona de referencia del hogar) y de paro de todos sus miembros, siendo esto cierto tanto para Castilla y León como para España. Dicho de otro modo, el nivel de vulnerabilidad detectado es más reducido en el caso del primer indicador que en el caso del segundo y el tercero³⁶.

En tercer lugar, también se detecta que los indicadores de precariedad en el empleo y de paro de todos sus miembros son más sensibles al ciclo económico que el indicador de rentas. Es decir, tanto el porcentaje de hogares cuya persona de referencia carece de empleo fijo a tiempo completo como el porcentaje de hogares cuyos miembros activos son todos parados crecieron en la crisis económica de la etapa 1992-

-

³⁶ En este sentido, cabe decir que el nivel de hogares en riesgo de exclusión obtenido con el indicador de rentas para el total nacional se acerca al nivel de pobreza extrema (según la terminología utilizada en diversos informes de la Serie Pobreza de la Fundación FOESSA, que distingue cuatro grados de pobreza:

1994 (más en el total de España que en Castilla y León), disminuyeron coincidiendo con la expansión económica de la etapa 1995-2001 (nuevamente, de una forma más intensa en España como un todo que en Castilla y León) y han vuelto a crecer en la etapa 2002-2003. Sin embargo, el indicador de rentas no refleja tanto el movimiento cíclico de la economía. Esto es especialmente cierto para la Comunidad de Castilla y León, ya que no sólo no disminuyó durante la expansión económica de la segunda mitad de los noventa sino que incluso creció hasta alcanzar en 1999 y 2000 sus niveles más altos.

Finalmente, como consecuencia de la distinta evolución de los tres indicadores para España y para la Comunidad de Castilla y León, parece observarse un acortamiento de la distancia entre la vulnerabilidad detectada en el total del territorio nacional y la exclusión detectada en Castilla y León.

2.2.2. Características de los hogares excluidos

Una vez que se ha obtenido una aproximación cuantitativa al colectivo de hogares que se encuentran excluidos del acceso al modelo "fordista" del empleo, al empleo de algunos de sus miembros o a los ingresos procedentes del empleo y de los sistemas de protección social, podemos dar un paso más para tratar de caracterizarlos en comparación con el resto de hogares. El objetivo es comprobar si se trata de hogares que son similares al resto o si por el contrario tienen ciertas características que los hacen distintos. Para ello, dado que el número de casos de hogares excluidos es relativamente reducido en la muestra de la EPA de cada año, se ha procedido a realizar un pool (es decir, se han agregado todas las observaciones del periodo 1992-2003) con objeto de que el cruce del tipo de hogar (vulnerable o no vulnerable) por cada una de las variables consideradas arroje resultados que sean estadísticamente fiables.

Los Cuadros 26 a 29 contienen la información que permite realizar la comparación antes comentada entre los hogares en riesgo de exclusión y el total de hogares utilizando los tres indicadores que se construyeron previamente. Las variables consideradas se refieren a características de la persona de referencia del hogar (sexo, edad, nivel de estudios terminados, relación con la actividad y, en caso de estar parado,

duración del periodo de desempleo y relación con las oficinas del INEM) así como al tamaño y la composición del hogar. Para cada variable se proporciona la distribución correspondiente en cada tipo de hogar (cuadros 26 y 28) así como *la incidencia relativa de la vulnerabilidad* (cuadros 27 y 29), que se mide mediante la comparación entre las distribuciones de los hogares en riesgo de exclusión y el total de hogares según las categorías de cada variable. La incidencia se usa para poder discernir si los hogares en riesgo de exclusión se parecen a los totales o no según el indicador que se utilice.

Comenzando por la comparación de las características de la persona de referencia de los hogares que se clasifican como vulnerables y del total (cuadros 26 y 27), la distribución por sexo en el colectivo de hogares vulnerables se asemeja bastante a la distribución en el total de hogares, cuando se emplean el indicador de precariedad y el de paro familiar: la persona de referencia es una mujer en alrededor de una cuarta parte de los hogares. Sin embargo, de acuerdo con el indicador de ingresos, dicha proporción asciende a más del 40 por ciento en los hogares vulnerables. Existe, por tanto, una mayor incidencia del riesgo de exclusión en el caso de los hogares cuya persona de referencia es una mujer si se utiliza este último indicador (véase que dicha incidencia es superior a 2 en el caso de los hogares cuya persona de referencia es mujer frente al 0,7 de los hogares cuya persona de referencia es una mujer se encuentran sobre-representados en el espacio de la vulnerabilidad en comparación con los hogares cuya persona de referencia es un varón.

En cuanto a la edad, la incidencia relativa de la vulnerabilidad muestra una relación negativa o en forma de U: la incidencia es muy elevada cuando la persona de referencia tiene entre 16 y 25 años, disminuye en los grupos de edad centrales y, aunque suele ser menor cuando la persona de referencia tiene más de 55 años, en un par de indicadores se observa un repunte de la incidencia para el grupo de edad 56-64. Si se atiende a la edad media, se observa que la del colectivo de vulnerables siempre es inferior a la del total de la población, cualquiera que sea el indicador utilizado. Por tanto, en general, los hogares cuya persona de referencia pertenece a la categoría de edad más joven se encuentran sobre-representados dentro del colectivo de los vulnerables.

Los resultados relativos al nivel de estudios de la persona de referencia no son muy nítidos. Cuando se utiliza el indicador de ingresos, las distribuciones según

estudios son similares en los hogares en riesgo de exclusión y en el total, de forma que parece no existir relación entre estudios y vulnerabilidad (son quienes tienen educación secundaria obligatoria³⁷ quienes sufren una sobre-representación en el ámbito de la misma). Si se emplea el indicador de paro familiar, sin embargo, la relación entre estudios y vulnerabilidad es claramente negativa, sugiriendo que los estudios son un elemento protector del desempleo y, por extensión, de la exclusión. Finalmente, cuando se utiliza el indicador de precariedad en el empleo, se detecta una relación en forma de U invertida entre nivel de estudios de la persona de referencia e incidencia del riesgo de exclusión, de modo que existe una cierta sobre-representación de los hogares cuya persona de referencia tiene estudios de secundaria obligatoria (nuevamente), frente a no tener estudios o tener estudios secundarios o universitarios.

Al contrario de lo que acabamos de ver con los estudios, los resultados que ofrece el estado civil son muy claros: los separados y divorciados y los solteros se encuentran sobre-representados en las situaciones de vulnerabilidad con cualquiera de los tres indicadores definidos. Por el contrario, los casados se encuentran infrarepresentados.

Pasando a las variables relacionadas con el hogar, la primera es la de tamaño. En este caso, los resultados no son muy claros. De acuerdo con el indicador de ingresos existe una relación inversa entre tamaño e incidencia de la vulnerabilidad, ya que los hogares unipersonales muestran una incidencia de la misma superior al resto: los hogares unipersonales están más de dos veces más presentes en el colectivo de hogares en riesgo de exclusión (son más de una cuarta parte de éstos) que en el del total de hogares (no pasan de ser el 15 por ciento). Sin embargo, si se utilizan los indicadores de precariedad o de paro familiar, los hogares unipersonales y los hogares de dos miembros son precisamente los tipos que menos representados se encuentran en el colectivo de vulnerables, encontrándose una relación inversa entre tamaño y vulnerabilidad. En cualquier caso, los resultados relativos sobre todo a los hogares unipersonales se encuentran afectados por la edad activa o no de la persona del hogar. Para paliar este efecto, se ha construido la siguiente variable.

La variable de composición del hogar se ha construido combinando información sobre número de adultos, edad de los mismos y presencia o no de hijos. El resultado es

_

³⁷ Cuando nos refiramos a educación secundaria obligatoria debe entenderse que hemos asimilado a dicha denominación antiguos niveles de estudio equivalentes a la misma.

una variable que con ocho categorías: adulto solo en edad activa, adulto solo en edad no activa, dos adultos (la persona de referencia en edad activa) sin hijos, dos adultos (la persona de referencia en edad no activa) sin hijos, más de dos adultos sin hijos, adultos con un hijo, adultos con dos hijos, y adultos con tres o más hijos.

Cuadro 26. Características individuales de la persona de referencia de todos los hogares y de los hogares vulnerables (distribuciones), según tres indicadores de vulnerabilidad: Castilla y León y España, 1992-2003.

	CASTILI	LA Y LEO	N		ESPAÑA			
	Todos	Sin	Todos en		Todos	Sin	Todos er	
		ingresos	paro	no fijo		ingresos	paro	no fijo
SEXO PERS. REF.								
Varón	78,8	56,8	74,2	71,8	77,4	60,4	73,6	75,9
Mujer	21,2	43,2	25,8	28,2	22,6	39,6	26,4	24,1
EDAD PERS. REF.								
16-25	0,6	3,6	1,3	2,9	1,1	4,6	2,1	3,6
26-35	9,6	15,6	10,7	23,8	12,6	18,7	14,1	24,1
36-45	18,2	20,6	14,0	28,5	19,3	23,3	18,3	29,8
46-55	17,4	18,1	15,3	27,2	18,8	17,4	16,7	26,8
56-64	16,9	21,2	25,2	17,1	16,8	17,5	22,2	15,3
65+	37,2	21,0	33,5	0,6	31,6	18,5	26,4	0,4
MEDIA EDAD	57,1	51,5	56,3	43,8	54,9	49,3	53,1	43,2
ESTUDIOS								
Analfabeto	1,7	1,8	2,9	0,7	4,3	4,7	6,9	2,5
Sin estudios	9,6	9,9	11,1	4,8	18,2	18,7	23,5	14,5
Est. primarios	55,1	52,4	60,3	49,1	37,8	37,4	40,7	38,2
Secundaria Obl.	11,6	14,7	11,4	19,1	15,2	18,8	15,4	22,9
Secundaria Post-ob.	12,6	12,1	9,4	16,7	13,9	13,3	9,2	15,0
Universidad	9,5	9,0	4,9	9,7	10,6	7,1	4,2	6,8
ESTADO CIVIL	,			•			•	ŕ
Soltero	9,8	29,6	11,8	18,4	8,5	22,1	9,6	13,2
Casado	72,0	41,3	65,2	66,7	72,4	48,7	66,5	72,2
Viudo	16,0	15,8	18,2	5,7	15,5	14,3	16,7	4,8
Separado/Divorc.	2,2	13,2	4,8	9,2	3,7	15,0	7,3	9,8
TAMAÑO HOGAR		•		ŕ			ŕ	ŕ
1 miembro	15,1	41,3	7,8	11,6	13,6	32,3	6,9	8,6
2 miembros	27,7	24,0	21,3	20,1	25,0	23,4	19,9	17,1
3-5 miembros	53,0	31,4	66,0	61,3	56,2	41,1	67,3	66,2
6+ miembros	4,1	3,3	4,9	7,1	5,1	3,2	5,9	8,1
TIPO HOGAR	,	,		,			,	,
Adulto <65	5,0	27,7	7,7	11,5	5,0	21,4	6,9	8,5
Adulto >64	10,1	13,6	0,1	0,1	8,6	11,0	0,0	0,1
2 adultos <65	8,8	10,9	8,0	14,7	9,3	10,7	7,8	12,7
2 adultos >64	14,9	5,2	1,1	0,2	11,4	5,2	1,3	0,1
Otros sin hijos	2,3	0,9	2,1	3,4	2,3	0,9	2,4	2,3
Adultos 1 hijo	24,5	16,9	47,9	26,1	25,7	20,3	42,3	24,9
Adultos 2 hijos	23,9	16,1	23,8	28,3	25,9	20,2	26,6	32,1
Adultos 3+ hijos	10,5	8,7	9,3	15,6	11,8	10,3	12,7	19,3

Fuente: EPA, segundos trimestres.

Cuadro 27. Incidencia relativa de la vulnerabilidad en las diferentes características individuales de la persona de referencia de los hogares, según tres indicadores de vulnerabilidad: Castilla y León y España, 1992-2003.

	CASTILL	A Y LEON		ESPAÑA		
	Sin ingreso	os Todos	en Empleo	Sin ingres	sos Todos	en Empleo
		paro	no fijo		paro	no fijo
SEXO PERS. REF.						
Varón	0,72	0,94	0,91	0,78	0,95	0,98
Mujer	2,04	1,22	1,33	1,75	1,16	1,06
EDAD PERS. REF.						
16-25	5,61	1,97	4,40	4,30	1,99	3,40
26-35	1,62	1,11	2,47	1,48	1,12	1,91
36-45	1,13	0,77	1,56	1,21	0,95	1,55
46-55	1,04	0,88	1,57	0,93	0,89	1,43
56-64	1,25	1,49	1,01	1,05	1,33	0,91
65+	0,56	0,90	0,02	0,59	0,84	0,01
MEDIA EDAD	0,90	0,99	0,77	0,90	0,97	0,79
ESTUDIOS						
Analfabeto	1,08	1,76	0,40	1,08	1,60	0,57
Sin estudios	1,03	1,16	0,50	1,03	1,29	0,80
Est. Primarios	0,95	1,09	0,89	0,99	1,08	1,01
Secundaria Obligatoria	1,27	0,98	1,64	1,23	1,01	1,51
Secundaria Post-oblig.	0,96	0,75	1,33	0,96	0,66	1,08
Universidad	0,95	0,52	1,02	0,67	0,40	0,64
ESTADO CIVIL						
Soltero	3,03	1,21	1,89	2,60	1,13	1,55
Casado	0,57	0,91	0,93	0,67	0,92	1,00
Viudo	0,99	1,14	0,36	0,92	1,08	0,31
Separado/Divorc.	5,97	2,16	4,16	4,09	1,99	2,67
TAMAÑO HOGAR						
1 miembro	2,74	0,52	0,77	2,37	0,51	0,63
2 miembros	0,86	0,77	0,72	0,93	0,80	0,68
3-5 miembros	0,59	1,24	1,15	0,73	1,20	1,18
6+ miembros	0,79	1,20	1,72	0,62	1,14	1,57
TIPO HOGAR	,	,	,	Ź		,
Adulto <65	5,53	1,54	2,30	4,28	1,38	1,70
Adulto >64	1,35	0,01	0,01	1,27	0,01	0,01
2 adultos <65	1,23	0,91	1,67	1,15	0,84	1,37
2 adultos >64	0,35	0,08	0,01	0,46	0,11	0,01
Otros sin hijos	0,42	0,93	1,51	0,41	1,04	1,00
Adultos 1 hijo	0,69	1,95	1,07	0,79	1,64	0,97
Adultos 2 hijos	0,67	0,99	1,18	0,78	1,03	1,24
Adultos 3+ hijos	0,83	0,89	1,48	0,88	1,08	1,64

Fuente: EPA, segundos trimestres.

Los resultados son coherentes con lo obtenido con las variables de tamaño y de edad, según el indicador utilizado. Con el indicador de ingresos, la incidencia de la vulnerabilidad es mayor en hogares unipersonales donde el individuo se encuentra en edad activa (la presencia de estos hogares en el colectivo de hogares en riesgo de exclusión es cuatro o cinco veces superior a la presencia de los mismos en el colectivo del total de hogares). Esto también sucede con los otros dos indicadores (ya que se distingue claramente entre hogares unipersonales activos e inactivos), aunque con menor intensidad.

Siguiendo con el indicador de ingresos, en los hogares donde sí hay hijos y en algunos de aquellos en los que no los hay (dos adultos con la persona de referencia en edad no activa y sin hijos, y más de dos adultos sin hijos), las incidencias se encuentran por debajo de 1, lo que significa que dichas categorías se encuentran infra-representadas en el colectivo de hogares en riesgo de exclusión en comparación con el total. Algo similar sucede con el indicador de desempleo familiar, con la única excepción de los hogares formados por adultos con un hijo. Sin embargo, utilizando el indicador de precariedad, son en general las categorías con más número de miembros las que se encuentran sobre-representadas en el colectivo de vulnerables.

Si se reduce la información del tipo de hogar a sólo dos categorías (con o sin hijos), el resultado (no mostrado) es que los hogares donde hay hijos se encuentran infra-representados de acuerdo con el indicador de ingresos pero sobre-representados de acuerdo con los indicadores de paro y de precariedad en el empleo.

A continuación, analizamos las variables que tienen que ver con la relación con el mercado de trabajo de la persona de referencia del hogar (cuadros 28 y 29). En cuanto a la situación con respecto a la actividad económica, la propia definición de hogar en riesgo de exclusión utilizada por los indicadores de desempleo y de ingresos implica que no puede haber individuos ocupados (recibiendo un salario o unos ingresos procedentes del trabajo autónomo), por lo que todas las personas de referencia de dichos hogares son desempleadas o inactivas. Esto significa que la incidencia relativa de la vulnerabilidad tal como se ha definido es mayor cuando las personas de referencia son inactivas y, sobre todo, paradas.

Cuadro 28. Características relacionadas con el mercado de trabajo de la persona de referencia de todos los hogares y de los hogares vulnerables (distribuciones), según tres indicadores de vulnerabilidad: Castilla y León y España, 1992-2003.

	CASTIL	LA Y LEO	N		ESPAÑA			
	Todos	Sin	Todos er	n Empleo	Todos	Sin	Todos e	n Empleo
		ingresos	paro	no fijo		ingresos	paro	no fijo
RELAC.								
ACTIVIDAD								
Ocupado	48,8	0,0	0,0	10,3	51,6	0,0	0,0	9,8
Parado	3,3	44,9	40,4	89,7	5,2	47,6	50,2	90,2
Inactivo	48,0	55,1	59,6	0,0	43,3	52,4	49,8	0,0
DURACIÓN PARO)							
<1 año	52,8	56,6	55,2	52,8	50,5	53,0	53,5	50,5
1-2 años	16,8	13,0	17,9	16,8	17,5	14,5	17,5	17,5
2+ años	30,4	30,3	26,9	30,4	32,0	32,5	29,0	32,0
RELACION INEM								
Inscrito	88,7	79,0	89,6	88,7	89,1	79,9	89,8	89,1
No inscrito	11,1	20,5	10,2	11,1	10,8	19,8	10,1	10,8
BUSQUEDA								
Sólo INEM	43,3	38,1	44,6	43,3	30,8	28,5	31,8	30,8
Otros métodos	56,7	61,9	55,4	56,7	69,2	71,5	68,2	69,2

Fuente: EPA, segundos trimestres.

Cuadro 29. Incidencia relativa de la vulnerabilidad en las diferentes características relacionadas con el mercado de trabajo de la persona de referencia de los hogares, según tres indicadores de vulnerabilidad: Castilla y León y España, 1992-2003.

	CASTILLA	Y LEON		ESPAÑA		
	Sin ingresos	Todos	en Empleo	Sin ingresos	Todos	en Empleo
		paro	no fijo		paro	no fijo
RELAC. ACTIVIDAD						
Ocupado	0,00	0,00	0,21	0,00	0,00	0,19
Parado	13,67	12,32	27,31	9,21	9,71	17,46
Inactivo	1,15	1,24	0,00	1,21	1,15	0,00
DURACIÓN PARO						
<1 año	1,07	1,05	1,00	1,05	1,06	1,00
1-2 años	0,77	1,06	1,00	0,83	1,00	1,00
2+ años	1,00	0,89	1,00	1,02	0,91	1,00
RELACION INEM						
Inscrito	0,89	1,01	1,00	0,90	1,01	1,00
No inscrito	1,84	0,92	1,00	1,84	0,94	1,00
BUSQUEDA						
Sólo INEM	0,88	1,03	1,00	0,93	1,03	1,00
Otros métodos	1,09	0,98	1,00	1,03	0,99	1,00

Fuente: EPA, segundos trimestres.

Resulta interesante comprobar que, en este último caso, no existen diferencias apreciables en relación con la duración de los periodos de paro, ya que las distribuciones de ambos colectivos de hogares según duración del desempleo son muy similares. No existe, por tanto, una mayor incidencia del paro de larga duración entre las personas de referencia de los hogares en riesgo de exclusión. Tampoco existen grandes diferencias en cuanto a la inscripción en las oficinas del INEM (la mayor parte de las personas de referencia que son paradas se encuentran inscritas) y en cuanto a la variable que aproxima la intensidad de búsqueda de los parados (más de la mitad utilizan varios métodos para encontrar empleo, no sólo estar inscritos en las oficinas públicas de empleo).

Sin embargo, resulta interesante subrayar que con el indicador de falta de ingresos se detecta una fuerte presencia de personas paradas no inscritas entre los vulnerables (20 por ciento) en comparación con lo que sucede entre el total de la población (11 por ciento). Lo contrario sucede con ese indicador en lo que se refiere a la intensidad de búsqueda de los parados: hay una menor presencia de personas paradas que sólo buscan a través de las oficinas públicas de empleo entre los individuos en riesgo de exclusión (38 por ciento) en comparación con el total de la población (43 por ciento).

Si se utiliza el indicador de precariedad en el empleo, sigue detectándose una mayor presencia de la situación del desempleo entre el colectivo de hogares en riesgo de exclusión en comparación con el total de hogares: entre los hogares vulnerables, el 90 por ciento de las personas de referencia que no tienen empleo fijo son paradas y sólo el 10 por ciento son ocupadas (con contratos temporales); entre el total de hogares, sólo alrededor del 4 por ciento de las personas de referencia que no tienen empleo fijo son paradas y en torno al 50 por ciento son ocupadas (con contratos temporales).

Resulta fácil de comprender que en el análisis descriptivo anterior las distintas variables consideradas se encuentran interrelacionadas. Para tener en cuenta este hecho, se hace necesario realizar un análisis multivariante. A continuación se presenta brevemente la forma en que se ha llevado a cabo el mismo así como los resultados obtenidos. En particular, ha estimado un sencillo modelo de elección discreta en el que la variable dependiente toma el valor uno si el hogar es clasificado como "vulnerable" y cero en caso contrario. Dado que hasta ahora se han utilizado tres indicadores para delimitar a los hogares que se encuentran en riesgo de exclusión, se han realizado tres

estimaciones del modelo, una para cada indicador. Las características que se analizan se refieren a la persona de referencia del hogar. Sólo se han incluido variables socio-demográficas, puesto que las que tienen que ver con la relación con la actividad económica están vinculadas a la forma en que se definen los indicadores de vulnerabilidad.

Los resultados de las estimaciones se muestran en el cuadro 30. Para una mejor interpretación de los resultados, se ha optado por presentar la probabilidad relativa (*relative risk ratio*) en vez de los coeficientes. Por la forma en que se presentan los resultados, los coeficientes de la categoría base son iguales a la unidad y la probabilidad relativa proporciona una idea del efecto que tiene en la probabilidad el cambio de categoría en una variable con respecto a la categoría base: si el coeficiente de una categoría dada es superior a uno indica que dicha categoría presenta una probabilidad mayor que la de referencia, mientras que si el coeficiente es inferior a uno indica que dicha categoría presenta una probabilidad menor que la de referencia.

El individuo que se ha elegido como referencia (o como base para la comparación) es un varón, con edad entre 16 y 25 años, soltero, con estudios de secundaria obligatoria y que vive en un hogar unipersonal³⁸. Los resultados muestran que vivir en un hogar en que la mujer es persona de referencia está correlacionado con una mayor probabilidad de estar en un hogar vulnerable. Además, tanto la edad como el nivel de estudios protegen contra la exclusión: en general, a medida que aumenta la edad o el nivel de estudios de la persona de referencia se reduce la probabilidad de estar en un hogar vulnerable.

En cuanto a los resultados que tienen que ver con el tipo y el tamaño del hogar, difieren según el indicador utilizado. Por una parte, el indicador de ingresos parece sugerir que en general los hogares donde hay más miembros (donde hay hijos y en algunos de aquellos en los que no los hay) son menos propensos a encontrarse en situación de vulnerabilidad, siendo los hogares unipersonales lo más propensos. Sin embargo, en el caso de los otros dos indicadores, los resultados parecen apuntar a una correlación entre mayor tamaño del hogar y vulnerabilidad.

_

³⁸ También se han incluido controles del ciclo económico (variables dicotómicas para los años que van desde 1992 hasta 2003). Los resultados van en la línea de lo mostrado en los gráficos 2.3 a 2.5.

Cuadro 30. Probabilidad de pertenecer a un hogar vulnerable según características de la persona de referencia (tres indicadores de vulnerabilidad): Castilla y León, 1992-2003.

	No tener emp	oleo fijo	Todos en par	0	Sin ingresos	
	Probabilidad relativa	Significat.	Probabilidad relativa	Significat.	Probabilidad relativa	Significat.
CONSTANTE	0,14	**	0,12	**	0,19	**
SEXO PERS. REF.			,		Ź	
Varón	1,00		1,00		1,00	
Mujer	2,49	**	1,31	**	2,13	**
EDAD PERS. REF.						
16-25	1,00		1,00		1,00	
26-35	0,81		0,72	*	0,46	**
36-45	0,48	**	0,48	**	0,35	**
46-55	0,40	**	0,49	**	0,24	**
56-64	0,22	**	0,77		0,24	**
65+	0,00	**	1,18		0,04	**
ESTUDIOS						
Analfabeto	1,23		2,09	**	1,65	*
Sin estudios	2,05	**	1,60	**	1,64	**
Estudios primarios	1,36	**	1,28	**	1,35	**
Secundaria Oblig.	1,00		1,00		1,00	
Secundaria Post-ob.	0,81	**	0,81	**	0,67	**
Universidad	0,57	**	0,51	**	0,53	**
ESTADO CIVIL						
Soltero						
Casado	0,60	**	0,38	**	0,77	*
Viudo	0,42	**	0,42	**	0,45	**
Separado/Divorc.	1,34	**	1,09		2,36	**
TAMAÑO HOGAR						
1 miembro	1,00		1,00		1,00	
2 miembros	1,34	*	1,05		0,80	
3-5 miembros	1,14		1,14		0,23	**
6+ miembros	1,64	**	1,23		0,28	**
TIPO HOGAR						
1 adulto	1,00		1,00		1,00	
2 adultos <65	0,27		0,00	**	1,74	*
2 adultos >64	0,86		0,91		0,39	**
Otros sin hijos	0,94		0,05	**	0,83	
Adultos 1 hijo	1,11		0,53	**	0,51	*
Adultos 2 hijos	0,98		1,84	**	0,70	*
Adultos 3+ hijos	0,83		1,28	**	0,80	
Observaciones	76.029		76.029		76.029	
% Correcto	96,5		95,5		98,3	

Nota: en la columna de significatividad se indica si el coeficiente es estadísticamente significativo al 1 por ciento (**)

o al 5 por ciento (*). Fuente: Elaboración propia En resumen, teniendo en cuenta el análisis descriptivo realizado anteriormente y el análisis multivariante posterior, parece que existen ciertas variables que se encuentran correlacionadas con la situación de vulnerabilidad definida bien como (a) falta de acceso del hogar a ingresos procedentes del trabajo o del sistema de protección social, (b) falta de acceso de la persona de referencia activa del hogar a un empleo indefinido a tiempo completo, o (c) situación de paro de todos los miembros activos del hogar. Las variables relacionadas con la persona de referencia del hogar son ser mujer, tener menos de 35 años (aunque este límite de edad difiere según el indicador que se utilice), tener unos estudios básicos (bachiller elemental o menos) y estar desempleado. En cuanto a las variables del hogar, vivir en un hogar unipersonal activo (sin hijos) parece estar fuertemente correlacionado con la probabilidad de encontrarse en situación de exclusión (aunque este resultado depende del indicador utilizado)³⁹.

2.3. Educación y exclusión

La educación es una de las formas de integración que posee nuestra sociedad. En el contexto que nos ocupa, la educación (y la cualificación profesional que se genera a través de ella) hay que contemplarla en relación con el objetivo de inserción laboral y de mantenimiento y potenciación de la empleabilidad de los individuos en el mercado de trabajo. Pero no sólo eso, ya que las carencias que colocan a una parte de la población en situación de desventaja en el terreno de la educación a menudo se traducen en una posición de indefensión en la vida cotidiana. En este sentido, la carencia de estudios o cualificaciones (el analfabetismo o no poseer unos estudios mínimos) sitúa a estas personas en situaciones vulnerables, con escasos recursos en determinados momentos (por ejemplo, al perder el empleo o cuando necesitan buscar información).

El principal indicador disponible de los recursos educativos son las cualificaciones obtenidas en el sistema educativo. Por motivos de simplicidad y para no complicar en exceso el análisis, hemos decidido restringir de este modo el concepto de educación, sin tener en cuenta que la educación es un proceso más abierto que el que se desarrolla en la educación formalizada, que tiene lugar en ámbitos distintos a los sistemas educativos. Así, se dejan de lado los espacios de la educación no formalizada,

³⁹ En general, estos resultados coinciden con los obtenidos en diversos estudios sobre la pobreza realizados para el caso español (véase, por ejemplo, García-Serrano et al., 2001). Dichos resultados también se dan cuando se analiza específicamente la población pobre (Cáritas-Foessa, 1998).

de la formación en el trabajo o de los conocimientos que se transmiten en grupos sociales concretos

A la hora de pensar en indicadores útiles de la exclusión en educación, hay que tener en cuenta varios hechos. Primero, la mayor parte de la población, una vez superado el principal periodo de aprendizaje (la infancia y la juventud), no vuelve a tener contacto con el sistema educativo. Segundo, las distintas generaciones pasan por sistemas educativos con configuraciones y exigencias diferentes. Tercero, los periodos de escolarización obligatoria han ido ampliándose y la escolarización se ha ido generalizando en la población. Todo ello hace que el significado de los niveles educativos alcanzados sea diferente según la generación a la que se pertenezca y el sistema educativo vigente en la infancia, lo que implica que el nivel de estudios alcanzados tiene un significado diferente en términos de inserción y de distancia social. Esto significa que una variable muy relevante a la hora de analizar las posibles situaciones de exclusión y de vulnerabilidad educativa es la edad.

El objetivo de esta sección es construir algunos indicadores de exclusión o vulnerabilidad respecto de la educación y cuantificarlos para la población de la Comunidad de Castilla y León con los datos disponibles. Para ello, se van a utilizar los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del segundo trimestre de 2003. Dado que la EPA ofrece información sobre el nivel de estudios alcanzado por todos los miembros del hogar, resulta ser una fuente estadística adecuada para cumplir el objetivo fijado.

2.3.1. El nivel educativo en la Comunidad de Castilla y León

Como paso previo al estudio de las situaciones de exclusión o de vulnerabilidad educativa en la Comunidad de Castilla y León, hay que considerar el contexto en el que dichas situaciones se manifiestan. Por ello, en primer lugar, veamos cuáles son los niveles educativos de la población castellano-leonesa de acuerdo con los datos de la EPA. Esta información, referida a la población de 16 y más años, se presenta en el cuadro 31. En este cuadro también se ofrece la relativa al total de España, a efectos de comparación.

Comenzando por la distribución del nivel de estudios en Castilla y León, destaca que más de un tercio (en concreto, un 37,4 por ciento) de la población adulta tiene un

nivel de primaria (al menos cinco años de estudios), algo más de una quinta parte (21,3 por ciento) ha alcanzado estudios de secundaria obligatoria o equivalente al graduado escolar, y otra quinta parte (22 por ciento) ha llegado a tener un nivel de secundaria. En los niveles inferiores, aquellos que podrían corresponderse en principio con las situaciones de exclusión o vulnerabilidad educativa, un 1,2 por ciento de los castellanoleoneses mayores de 16 años son analfabetos (no saben leer ni escribir) y un 3,8 por ciento no han completado un mínimo de cinco años de estudio.

Cuadro 31. Distribución del nivel de estudios alcanzado por sexo (población de 16 y más años): Castilla y León y España

	O A OTHER	AMILEON	T	ECDANIA				
	CASTILI	LA Y LEON		ESPAÑA	ESPANA			
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total		
Analfabetos	0,8	1,6	1,2	1,9	3,9	2,9		
Sin estudios	3,3	4,3	3,8	7,9	10,4	9,2		
Primarios	35,1	39,6	37,4	25,4	27,4	26,4		
Secundaria Oblig.	24,1	18,7	21,3	27,1	23,1	25,0		
Secundaria Post-ob.	24,1	20,1	22,0	24,1	21,2	22,6		
Universidad	12,6	15,7	14,2	13,6	13,9	13,8		
Total (porcentaje)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		
Total (miles)	1.034	1.074	2.108	16.596	17.580	34.176		

Fuente: EPA, 2° trimestre 2003.

Si se compara esta distribución por niveles de estudios con la existente en España, cuatro hechos llaman la atención. Por una parte, la proporción de la población adulta que tiene estudios primarios es mucho mayor en la Comunidad de Castilla y León que en el total de España: la diferencia es de once puntos porcentuales. Por otra parte, en comparación con el total de España, en Castilla y León el peso de los estudios de secundaria obligatoria es menor en cuatro puntos porcentuales. Además, la proporción de quienes tienen estudios universitarios es prácticamente igual. Por último, las situaciones de analfabetismo y de carencia de estudios es mucho más limitada en Castilla y León que en el total del país.

En cuanto a las diferencias educativas por sexo, el colectivo femenino en Castilla y León se caracteriza porque el peso de los niveles de estudios que se encuentran en los extremos de la distribución es mayor en su caso que en el de los varones. Así, tanto el peso de los analfabetos, los sin estudios y los que tienen estudios primarios como el peso de quienes tienen estudios universitarios es mayor entre las mujeres que entre los varones. Esto es algo que también sucede para el total de España.

Otra forma de ver estas diferencias es mirando la distribución por sexo de cada nivel educativo. Esta información se ofrece en el cuadro 32. Como puede comprobarse, las mujeres son mayoría tanto en los niveles de estudios bajos como en los superiores. Especialmente destacado es el caso del analfabetismo femenino, ya que entre los analfabetos casi el 70 por ciento son mujeres.

Cuadro 32. Distribución por sexo de cada nivel de estudios alcanzado (población de 16 y más años): Castilla y León y España

	CASTILI	LA Y LEON	Ţ	ESPAÑA	ESPAÑA			
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total		
Analfabetos	31,4	68,6	100,0	31,2	68,8	100,0		
Sin estudios	42,7	57,3	100,0	41,7	58,3	100,0		
Primarios	46,1	53,9	100,0	46,7	53,3	100,0		
Secundaria Oblig.	55,4	44,6	100,0	52,6	47,4	100,0		
Secundaria Post-ob.	53,6	46,4	100,0	51,7	48,3	100,0		
Universidad	43,5	56,5	100,0	48,0	52,0	100,0		
Total	49,1	50,9	100,0	48,6	51,4	100,0		

Fuente: EPA, 2° trimestre 2003.

Como se ha comentado anteriormente, la edad constituye un elemento esencial cuando se analiza la distribución del nivel de estudios alcanzado por los individuos. El cuadro 33 proporciona la información relevante para examinar esta cuestión tanto para Castilla y León como para el total de España. La pauta que se detecta en ambos casos es que los niveles educativos descienden a medida que la edad aumenta.

Así, el grupo de los más mayores es el que ha accedido en menor medida a la educación. Para ellos el nivel de estudios mayoritario es el de los estudios primarios (un 73,5 por ciento en Castilla y León y un 47,5 en España). Además, los niveles de analfabetismo y de carencia de estudios son muy superiores a los del resto de grupos. En el caso de Castilla y León, el 15 por ciento de la población adulta de 65 o más años se encuentra en este caso. Para el total de España esta proporción casi alcanza el 40 por ciento. Para este grupo de población que ya no está en contacto con el mercado de trabajo, las situaciones de vulnerabilidad pueden surgir en algunas actividades de su vida cotidiana.

En el caso del grupo de 50-64 años, la mayor parte de las personas se concentra en los estudios primarios, pero el peso del analfabetismo y de la carencia de estudios es mucho menor que en el grupo anterior: estas situaciones sólo alcanzan al 3 por ciento de las personas de este grupo de edad en Castilla y León y al 14 por ciento en España.

Cuadro 33. Distribución del nivel de estudios alcanzado por grupos de edad (población de 16 y más años): Castilla y León y España.

CASTILLA Y LEO	N					
	16-24	25-39	40-49	50-64	65+	Total
Analfabetos	0,2	0,6	0,7	0,7	3,1	1,2
Sin estudios	0,7	0,8	0,8	2,4	11,9	3,9
Primarios	9,6	7,4	26,6	61,0	73,5	37,4
Secundaria Oblig.	38,3	28,8	28,0	15,8	4,6	21,3
Secundaria Post-ob.	42,7	35,2	26,1	11,1	2,8	22,0
Universidad	8,6	27,2	17,8	9,1	4,2	14,2
Total (porcentaje)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (miles)	263	576	347	396	527	2108
ESPAÑA						
	16-24	25-39	40-49	50-64	65+	Total
Analfabetos	0,4	0,7	1,0	2,7	9,9	2,9
Sin estudios	0,9	1,5	3,8	11,5	28,9	9,2
Primarios	10,1	8,2	24,2	46,4	47,5	26,4
Secundaria Oblig.	41,8	32,7	30,1	17,2	5,3	25,0
Secundaria Post-ob.	39,0	33,3	24,1	12,2	4,2	22,6
Universidad	8,0	23,7	16,9	10,0	4,2	13,8
Total (porcentaje)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: EPA, 2° trimestre 2003.

4738

10240

Total (miles)

En cuanto al grupo de edad intermedio (40-49 años), más de la mitad de la población accede a niveles educativos de secundaria obligatoria y de bachillerato actual (o secundaria no obligatoria para quien cursó estudios con anterioridad al sistema actual), de modo que los niveles anteriores de analfabetismo y de carencia de estudios quedan muy reducidos. A su vez, el acceso a los estudios superiores comienza a ser relevante, ya que en torno al 17 por ciento de la población alcanza dicho nivel.

5738

6597

6862

34175

Dado que los dos últimos grupos de edad todavía se encuentran en edad de trabajar y, por tanto, en contacto con el mercado de trabajo, un bajo nivel educativo puede repercutir en ciertos momentos de cambio (pérdida de empleo), por lo que puede existir una cierta falta de adecuación entre su formación y las necesidades de integración social.

En el grupo de 25-39 años, la categoría en que se concentra una mayor parte de los individuos pasa a ser el nivel de estudios secundarios. Además, la proporción de los que acceden a estudios universitarios es muy elevada, en contraste con las generaciones anteriores. El acceso a la educación de este grupo ha sido generalizado, ya que más del

90 por ciento de su población posee estudios que son al menos de secundaria obligatoria.

Finalmente, con respecto al grupo de 16-24 años no se pueden extraer conclusiones ya que una buena parte de sus miembros todavía se encuentra estudiando.

2.3.2. Indicadores de exclusión y vulnerabilidad educativa

Tras examinar el contexto educativo de la Comunidad de Castilla y León, en este epígrafe se proponen distintos indicadores de exclusión o vulnerabilidad respecto de la educación y se cuantifican. Para delimitar bien el objeto de estudio, vamos a centrarnos en los individuos que tienen 16 y más años y que, por tanto, han superado la edad de finalización de la escolaridad obligatoria. En este colectivo de personas con 16 o más años, se ha considerado el nivel de estudios alcanzado como indicador de la posición de desventaja en la educación. Además, dado el distinto significado que tiene el nivel de estudios alcanzado según el grupo de edad al que se pertenezca, se ha considerado la edad como una variable relevante que hay que utilizar. Por tanto, a partir del nivel de estudios y del grupo de edad al que pertenecen los individuos, se han construido indicadores de exclusión de la educación. Es necesario señalar que estos indicadores no conllevan necesariamente una situación de exclusión social, puesto que hay personas en estas situaciones que acceden al mercado de trabajo o a otros recursos sin ningún tipo de problemas. Más bien, son indicativos de una situación de vulnerabilidad, en el que ciertos acontecimientos (por ejemplo, la pérdida de empleo) puede dar lugar a situaciones de exclusión social⁴⁰.

Por una parte, los indicadores que se proponen para aproximarnos a la exclusión de la educación son los siguientes:

- Ser analfabeto y tener entre 50 y 64 años.
- Ser analfabeto o carecer de estudios y tener entre 25 y 49 años.
- No tener secundaria obligatoria y tener entre 16 y 24 años.

Por otra parte, los indicadores que se proponen para aproximarnos a la vulnerabilidad de la educación son los siguientes:

- Ser analfabeto y tener entre 65 o más años.

- Carecer de estudios y tener entre 50 y 64 años.
- Tener estudios primarios y tener entre 25 y 49 años.
- Tener secundaria obligatoria y tener entre 16 y 24 años pero no estudiar ni trabajar.

Cuadro 34. Indicadores de exclusión y vulnerabilidad educativa referidos a la población de 16 y más años y al total de hogares: Castilla y León.

	Individuos		Hogares				
	Número	de% sobre to	tal% sob	reNúmero	de% sobre total		
	individuos	población	grupo edad	hogares	de hogares		
Indicadores exclusión							
Analfabeto y 50-64 años	2.700	0,1	0,7	2.700	0,3		
Sin estudios y 25-49 años	7.200	0,3	0,8	6.400	0,7		
Prim. o menos y 16-24 años	27.500	1,3	10,5	25.000	2,8		
Indicadores vulnerabilidad							
Analfabeto y 65+ años	16.300	0,8	3,1	15.600	1,8		
Sin estudios y 50-64 años	9.600	0,5	2,4	7.800	0,9		
Primarios y 25-49 años	135.100	6,4	14,6	103.400	11,7		
Secund. Oblig. y 16-24 año	os						
(sin trabajar ni estudiar)	16.400	0,8	6,2	15.600	1,8		

Fuente: EPA, 2° trimestre 2003.

Estos indicadores se pueden calcular tanto en términos individuales (cuántas personas se encuentran en cada situación) como por hogares (cuántos hogares hay en los que al menos una persona se encuentra en cada situación). El cuadro 34 ofrece la cuantificación de la exclusión y la vulnerabilidad educativa en Castilla y León utilizando los indicadores propuestos.

De acuerdo con las cifras presentadas, la exclusión educativa afectaría a unos 37 mil individuos, lo que representa un 1,7 por ciento de la población mayor de 15 años. Por otra parte, las situaciones de vulnerabilidad educativa se concentrarían en unas 178 mil personas, equivalente a un 8,5 por ciento de dicha población⁴¹. Si el cómputo se efectúa en hogares (y bajo el supuesto de que estos indicadores fuesen independientes, es decir, que cada hogar sólo estuviese afectado por una de las situaciones planteadas, lo cual no tiene por qué ser cierto), el número de hogares afectados por la exclusión

⁴¹ Ambas cifras son muy similares a las obtenidas para la Comunidad de Madrid: 1,7 por ciento y 10,7 por ciento, respectivamente (véase Serrano y Arriba, 2003.).

 $^{^{40}}$ Los indicadores que se proponen en este trabajo son similares a los diseñados en Serrano y Arriba (2003).

educativa sería 34 mil (menos de un 4 por ciento del total), mientras que la vulnerabilidad estaría presente en unos 132 mil (un 16 por ciento del total).

2.4. La dimensión territorial

2.4.1. Los hogares en riesgo de exclusión

Un aspecto de especial interés en el análisis de la vulnerabilidad frente a la exclusión es si los hogares en riesgo de exclusión se distribuyen homogéneamente en el territorio de la Comunidad de Castilla y León o, si por el contrario, se da una concentración en ciertas zonas (provincias). Para comprobar este extremo, se ha procedido a agregar todas las observaciones de la EPA en el periodo 1992-2003 (es decir, se ha realizado un *pool*). La razón es que el número de casos de hogares excluidos es muy reducido en la muestra de la EPA de cada año por lo que el cruce del tipo de hogar (vulnerable o no vulnerable) por cada una de las provincias de la comunidad no arrojaría resultados estadísticamente fiables⁴². Una vez hecho esto, se ha procedido a calcular para cada provincia y para el total del periodo 1992-2003 los tres indicadores de riesgo de exclusión que se han utilizado anteriormente. Los resultados de este análisis se encuentran en el cuadro 35.

Cuadro 35. Porcentaje de hogares en riesgo de exclusión de acuerdo con tres indicadores, según provincia, 1992-2003.

				Nº indicadores >
	Sin ingresos	Todos en paro	Empleo no fijo	media
Ávila	1,2	4,7	3,6	0
Burgos	1,2	3,2	2,9	0
León	1,5	5,3	3,4	1
Palencia	1,4	4,5	2,9	0
Salamanca	1,8	6,2	5,1	3
Segovia	1,3	2,4	2,2	0
Soria	1,4	1,9	1,3	0
Valladolid	1,9	5,4	4,9	3
Zamora	3,0	5,2	3,3	2
Total Castilla-León	1,7	4,8	3,7	

Fuente: EPA, segundos trimestres.

Como puede comprobarse, existen grandes diferencias entre las provincias de Castilla y León con respecto a la proporción de su población que se encuentra en riesgo de exclusión, especialmente cuando se consideran los indicadores de paro familiar y de precariedad. En estos casos, las diferencias entre las provincias con mayor y menor porcentaje de hogares en riesgo de exclusión alcanzan los cuatro puntos porcentuales. Sin embargo, el indicador de ingresos genera unas diferencias mucho menores, con la única excepción de la provincia de Zamora, cuyo nivel de exclusión con este indicador es bastante mayor que la media.

En cualquier caso, lo que se detecta es una mayor tendencia al riesgo de exclusión en ciertas provincias, cualquiera que sea el indicador utilizado. Esto se comprueba gracias a la información contenida en la última columna del cuadro, que ofrece el número de indicadores de los tres construidos en los que cada provincia se encuentra por encima del valor medio de la comunidad. Salamanca y Valladolid son las provincias que presentan valores por encima de la media de la comunidad en los tres indicadores utilizados, y Zamora en dos de ellos. Por tanto, parece que la probabilidad de encontrarse en riesgo de exclusión es claramente mayor en estas provincias que en el resto.

Otra forma de comprobar que la conclusión anterior es correcta consiste en comparar la distribución territorial del total de hogares de la Comunidad de Castilla y León con las distribuciones territoriales de los hogares en riesgo de exclusión definidos según los tres indicadores utilizados. Esta comparación puede dar una idea del grado de sobre- o infra-representación de las distintas provincias en el colectivo de los hogares vulnerables. Los resultados se proporcionan en el cuadro 36.

Estos datos sugieren que el colectivo de hogares en riesgo de exclusión es proporcionalmente más numeroso en las tres provincias mencionadas anteriormente (Salamanca, Valladolid y Zamora), puesto que la incidencia de la exclusión es mayor que uno en los tres indicadores para el caso de las dos primeras y en dos indicadores para el caso de la última. Esto significa que el peso de dichas provincias en la distribución de los hogares en riesgo de exclusión es mayor que su peso en la distribución del total de hogares.

104

42

⁴² De hecho, se ha realizado una prueba año a año, pero las cifras obtenidas son erráticas, lo que impide un análisis temporal fiable.

Cuadro 36. Distribución territorial de todos los hogares y de los hogares vulnerables (distribuciones), según tres indicadores de vulnerabilidad: Castilla y León, 1992-2003.

	DISTRIE	BUCIONES			INCIDEN	CIA	
	Todos	Sin	Todos	en Empleo	Sin	Todos	en Empleo
		ingresos	paro	no fijo	ingresos	paro	No fijo
Ávila	7,0	5,1	6,9	6,9	0,73	0,99	0,99
Burgos	14,0	10,3	9,5	11,0	0,73	0,68	0,79
León	21,1	18,6	23,3	19,6	0,88	1,11	0,93
Palencia	6,9	6,0	6,5	5,6	0,87	0,94	0,81
Salamanca	14,0	14,9	18,3	19,3	1,06	1,31	1,38
Segovia	6,0	4,8	3,1	3,5	0,81	0,51	0,59
Soria	3,7	3,2	1,5	1,3	0,87	0,40	0,35
Valladolid	18,8	21,5	21,5	25,0	1,14	1,14	1,33
Zamora	8,6	15,7	9,5	7,8	1,83	1,10	0,90
Total C-L	100,0	100,0	100,0	100,0			

Fuente: EPA, segundos trimestres.

Finalmente, también es posible llevar a cabo un análisis multivariante. El objeto es comprobar si, una vez que se mantienen constantes una serie de características de los hogares, se mantiene el resultado de que la probabilidad de encontrarse en riesgo de exclusión es mayor en ciertas provincias que en otras. Recordemos que se había estimado un modelo de elección discreta en el que la variable dependiente tomaba el valor uno si el hogar es clasificado como "vulnerable" y cero en caso contrario. Junto a las variables explicativas incluidas en la estimación ya comentadas anteriormente (véase cuadro 2.5) también se ha incluido la provincia en la que se encuentra el hogar. En este caso, la categoría de referencia elegida es Ávila. Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro 37.

Cuadro 37. Probabilidad de pertenecer a un hogar vulnerable (tres indicadores de vulnerabilidad): Castilla y León, 1992-2003.

	No tener e	empleo fijo	Todos en	paro	Sin ingresos		
	Prob.	Significat.	Prob.	Significat.	Prob.	Significat.	
	relativa		relativa		relativa	-	
Ávila	1,00		1,00		1,00		
Burgos	0,74	**	0,75	**	1,01		
León	0,85	**	1,15	**	1,15		
Palencia	0,78	**	0,97		1,23		
Salamanca	1,33	**	1,40	**	1,50	**	
Segovia	0,63	**	0,57	**	1,11		
Soria	0,35	**	0,37	**	1,21		
Valladolid	1,01		1,24	**	1,47	**	
Zamora	1,18		1,28	**	2,69	**	

Nota: en la columna de significatividad se indica si el coeficiente es estadísticamente significativo al 1 por ciento (**) o al 5 por ciento (*).

Fuente: Elaboración propia

Estos resultados corroboran el análisis descriptivo anterior. Es decir, una vez que se controlan las diferentes características demográficas de la población, los individuos que viven en ciertas provincias (Salamanca, Valladolid y Zamora) presentan una probabilidad estadísticamente significativa mayor de pertenecer a un hogar en riesgo de exclusión, como quiera que se defina ésta. Al mismo tiempo, quienes viven en otras provincias (Burgos, Segovia y Soria) tienen una probabilidad estadísticamente significativa menor de pertenecer a un hogar vulnerable. Se aprecia que para dos indicadores de exclusión Salamanca presenta valores superiores a Valladolid y Zamora, que son la probabilidad relativa de no tener empleo fijo y de estar todos los miembros el hogar en paro. Para el caso del indicador sin ingresos, Salamanca queda entre Zamora (que casi triplica la probabilidad de la provincia de referencia, Ávila) y Valladolid (aunque es casi igual al correspondiente valor de Salamanca).

En comparación con estudios previos sobre la distribución territorial de la pobreza (en especial Cáritas- Foessa, 1998), Salamanca y Zamora presentan una concentración relevante de pobreza en general y de pobreza severa en particular, algo que no sucede con Valladolid y León⁴³. Así, con datos de 1996 se obtenía que Salamanca con un porcentaje de población en pobreza severa sobre el total de población de 8,4 prácticamente duplicaba la media nacional (4,52 por cien), situándose Zamora en un 7,22, Valladolid en un 2,68 y León en un 2,65. De hecho, estas dos últimas provincias presentaban los valores más bajos de Castilla y León (junto con Soria, que tenía un 2.43 por cien). El hecho de que la distribución territorial de la intensidad de la pobreza no coincida exactamente con la distribución territorial de vulnerabilidad aquí presentada sugiere que los procesos de generación de exclusión de Salamanca y Zamora son diferentes de los de Valladolid⁴⁴, lo cual señala la necesidad de profundizar en esta cuestión con datos que tengan un mayor detalle territorial para el análisis de la exclusión, datos que no existen por el momento. Pero también cabe señalar que esta distribución territorial tampoco es muy distinta de la mostrada en la distribución de beneficiarios del IMI por provincias (recuérdese el Cuadro 17). Para el 2002, la mayor concentración se daba en Palencia (8,9 beneficiarios por cada mil habitantes), pero

⁴³ Al respecto, Pérez Moreno (2001) encuentra que Castilla y León (junto con Galicia) es la comunidad autónoma con mayor heterogeneidad interna en cuanto a pobreza.

después aparecían Salamanca (5,3 por mil) Valladolid (4,6 por mil), Zamora (4,2 por mil) y León (4,2 por mil). Con la excepción de Palencia, la cual concentra a una parte muy relevante de beneficiarios de etnia gitana, que, presumiblemente no están bien representados en la EPA, el resto de provincias con mayor concentración de beneficiarios son las mismas que en nuestro análisis, incluso en el mismo orden.

En definitiva, encontramos que tres provincias presentan una concentración de situaciones de exclusión o vulnerabilidad ante la exclusión (en el sentido utilizado por los indicadores aquí construidos con la EPA) mayor que el promedio, que son Salamanca, Valladolid y Zamora. En el análisis descriptivo, León aparece también como una provincia por encima de la media en el caso del indicador que mide el que todos los miembros estén en paro, algo que también se confirma en el análisis econométrico. Todos estos resultados son coincidentes con la incidencia relativa en los hogares de las respectivas provincias en cuanto a la distribución territorial de los hogares vulnerables a la exclusión según los indicadores utilizados.

2.4.2. Los indicadores de exclusión educativa por provincias

Con respecto a la relación entre educación y exclusión, también es posible plantearse la pregunta de si existe un mayor riesgo de exclusión o vulnerabilidad educativa en ciertas provincias en comparación con otras de la Comunidad de Castilla y León. Para tratar de dar respuesta a esta cuestión, se ha procedido a cuantificar los indicadores de exclusión y vulnerabilidad educativa planteados previamente para todas las provincias utilizando los datos de la EPA del segundo trimestre de 2003⁴⁵. A efectos de comparación, el cuadro 38 proporciona los resultados expresados en términos individuales (cuántas personas se encuentran en cada situación) como porcentaje de la población mayor de 15 años en cada provincia.

-

⁴⁴ No obstante, debe matizarse que la comparación presupone que el dato de pobreza para 1996 es representativo de la situación que corresponde al periodo al que se refieren los análisis de vulnerabilidad.

Cuadro 38. Indicadores de exclusión y vulnerabilidad educativa expresados como porcentaje de la población de 16 y más años: Castilla y León.

	Ávila	Burgo	s León	Palen.	Salam.	Sego.	Soria	Vall.	Zam.
Indicadores exclusión									
Analfabeto y 50-64 años	0,4	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,5
Sin estudios y 25-49 años	0,2	0,2	0,2	0,9	0,8	0,2	0,1	0,3	0,2
Primarios o menos y 16-24 año	0,5	1,4	1,2	0,8	1,6	0,6	1,3	2,8	
Total	2,2	0,8	1,7	2,0	1,8	2,1	0,8	1,7	3,5
Indicadores vulnerabilidad									
Analfabeto y 65+ años	2,2	0,2	0,7	0,4	1,3	1,0	0,4	0,5	0,6
Sin estudios y 50-64 años	0,6	0,1	0,3	0,0	1,5	0,1	0,3	0,3	0,4
Primarios y 25-49 años	4,6	4,2	4,3	10,7	9,2	8,2	1,4	4,3	14,6
Secund.Oblig.y16-24 años (sin	1,4	0,2	1,1	0,7	0,9	1,1	0,6	0,5	0,5
Total	8,9	4,7	6,5	11,8	13,1	10,4	2,7	5,7	16,1

Fuente: EPA, 2° trimestre 2003.

Por una parte, las cifras del cuadro sugieren que la exclusión educativa se encontraría más extendida, por este orden, en las provincias de Zamora, Ávila, Segovia, Palencia y en menor medida Salamanca, que superan la media de la comunidad de un 1,7 por ciento de la población mayor de 15 años afectada por la misma. Por otra parte, las situaciones de vulnerabilidad educativa también se encontrarían más extendidas en dichas provincias, puesto que superan la media de la comunidad de un 8,5 por ciento de la población mayor de 15 años, aunque en este caso se modifica el orden de las provincias, con Salamanca situándose en segundo lugar después de Zamora.

Como se puede apreciar, no parece verse una relación estrecha en los resultados provinciales de los indicadores de exclusión. La razón es que los resultados educativos se han obtenido para el conjunto de la población en cada provincia cuando lo más interesante hubiera sido poder cruzar dicha información a nivel provincial con los indicadores de exclusión. Sin embargo, esto último no es posible debido al reducido tamaño muestral de la EPA para dicho cometido, lo cual, una vez más, muestra la necesidad de más y mejores datos en la región sobre las condiciones de vida de la población castellano-leonesa que permita realizar no sólo análisis por debajo de la provincia, sino ser capaces de obtener resultados separados para los medios rural y urbano. Esto es esencial para poder corregir la especialización de ciertas provincias en la provisión de servicios educativos, como sería el caso de Salamanca. Así, en dicha

⁴⁵ Hay que advertir que el escaso número de observaciones en algunos casos podría no ofrecer un reflejo totalmente fiel de la situación en el ámbito provincial, ya que se está cruzando información referida a tres

provincia puede obtenerse una elevada concentración de personas con estudios, pero lo interesante es saber cuál es el nivel educativo y formativo de las personas en situación de riesgo de exclusión en la provincia, distinguiendo en función del tamaño del núcleo de población en el que residen. Hasta el momento en que existan esos datos, la información aquí utilizada sobre educación debe considerarse como una aproximación provisional cuya utilidad deberá valorarse a la luz de esas otras futuras fuentes de datos.

2.5. Resumen de los principales resultados

En este capítulo hemos abordado la situación en Castilla y León en cuanto a las situaciones de exclusión que podrían ser susceptibles de ser abordadas desde las estrategias de inclusión por lo económico. En una primera parte hemos realizado una revisión de la información existente, tanto en términos del contexto del mercado de trabajo como (con más detalle) de las medidas puestas en marcha en la región. En una segunda parte, hemos realizado un análisis con datos de la EPA para aproximarnos a la delimitación de quiénes son vulnerables a la exclusión en la comunidad autónoma.

La convergencia experimentada en el crecimiento económico de la comunidad autónoma hacia el conjunto de España tiene mucho que ver no sólo con la mejora de la producción, sino con la evolución demográfica. Así, la evolución de la población (a la baja) explica en buena parte la convergencia en la renta per cápita con el resto de España. Esta evolución demográfica muestra una fuerte tendencia hacia el envejecimiento relativo de la población, mostrando que a medio plazo habría que plantearse también políticas sociales más allá de la inclusión por lo económico, atendiendo a las situaciones de dependencia (asociadas al envejecimiento demográfico). La situación del mercado de trabajo muestra unas tasas de ocupación que están lejos aún de los objetivos de la estrategia europea de empleo, mostrando las mujeres y los jóvenes especiales problemas para su integración laboral.

Las políticas de inclusión social en Castilla y León cubren un amplio espectro y se coordinan dentro del Sistema de Acción Social. El impulso europeo a los planes para la inclusión social, se ha plasmado en Castilla y León en el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social. Al igual que en el plan nacional, en éste las líneas básicas de la estrategia de inclusión por lo económico están presentes a lo largo de todo

variables (provincia, edad y nivel de estudios) simultáneamente.

el texto. También existe en la comunidad autónoma la política social más estrechamente vinculada a la inclusión por lo económico, la renta mínima de inserción, aquí bajo el nombre de Ingreso Mínimo de Inserción. Éste ha venido atendiendo a una cifra más o menos constante de unos 3.000 hogares desde 1997. Se distinguen dos grupos mayoritarios bien diferenciados: hogares encabezados por mujeres sin pareja (en 2003 más de la mitad) y hogares de etnia gitana. En estos últimos predominan las parejas con hijos, son notablemente más jóvenes (unos 10 años menos que el resto de beneficiarios). Dado que suelen ser familias más numerosas, el porcentaje de beneficiarios gitanos del IMI está algo por debajo de la mitad del total.

Dentro del conjunto de políticas de empleo, existen en la región una serie de políticas de empleo específicamente dirigidas hacia las personas en situación de exclusión o de vulnerabilidad a la misma. En cuanto a la información sobre las políticas de empleo para personas en exclusión o riesgo de exclusión, cabe comentar que convendría una explotación de datos que permitiera conocer con mayor detalle la procedencia y situación de los atendidos por ellas. La necesaria colaboración institucional entre la entidad que contrata (ayuntamiento) y los servicios sociales (CEAS) puede mejorar la adecuación de la inserción por el empleo y utilizar apropiadamente las oportunidades de empleo generadas por el plan de empleo (que lleva como una de sus directrices la lucha contra la exclusión). Con todo, sería una buena oportunidad para ir más allá de los datos administrativos de dichas políticas, pues este tipo de información tal como se recoge de los procesos administrativos no permite una verdadera evaluación de los efectos de dichas políticas. Al respecto, habría que mencionar que sólo mediante evaluaciones basadas en comparaciones con grupos de control podría realizarse un análisis de los efectos generados exclusivamente por la política y no por otras variables (como las características de los beneficiarios de las políticas, por ejemplo). Teniendo en cuenta que no son políticas de un gran tamaño la aplicación de métodos de evaluación con diseño de grupo de control no debería suponer un coste prohibitivo, a la par que se avanzaría en la siempre deseable transparencia en la aplicación de las políticas públicas.

Por lo que respecta a los análisis realizados con los datos de la EPA nos han permitido sobre todo tres cosas: primera, establecer el tamaño de la población afectada por situaciones de riesgo de exclusión, es decir, el tamaño del problema de la política social desde el punto de vista de la inclusión por lo económico; segunda, el

establecimiento de un perfil general de esta población; y tercera, una primera visión territorial (provincial) de la incidencia e importancia de dichos riesgos de exclusión.

El riesgo de exclusión, medido como los hogares sin rentas laborales, de prestaciones por desempleo ni pensiones, afecta a unos 14.000 hogares en Castilla y León, lo cual supone aproximadamente 28.000 personas. En términos relativos, esto supone entre el 1 y el 2 por cien de la población de Castilla y León. Siguiendo la línea de este informe se trata de situaciones de vulnerabilidad ante la exclusión susceptibles de ser afrontadas mediante estrategias de inclusión por lo económico.

En cuanto al perfil de las personas de referencia de hogares en dicha situación, se trata mayoritariamente de mujeres, son menores de 35 años, tienen estudios básicos (educación secundaria obligatoria o menos) y están en situación de desempleo. En cuanto al tipo de hogar predominante según el indicador de ingresos sería un hogar unipersonal (por tanto, sin hijos en el hogar, aunque no se trate necesariamente de personas que nunca hayan tenido hijos) y activo. No obstante, de acuerdo con los indicadores de paro en el hogar y de precariedad en el hogar, la vulnerabilidad a la exclusión afectaría relativamente más a los hogares con niños.

En cuanto a la incidencia territorial, se ha visto que la provincia que está por encima de la media regional con todos los indicadores de vulnerabilidad a la exclusión es Salamanca, seguida por Valladolid y Zamora, que están por encima de la media con dos indicadores y, finalmente, por León, que está por encima de la media en el caso de un indicador. Los análisis multivariantes confirman estos resultados.

Habría sido necesario realizar estos análisis combinándolos con una medición directa de la pobreza monetaria de los hogares (en lugar de usar indicadores indirectos como los de no tener ingresos procedentes de salarios, prestaciones o pensiones). A esto se une que el tamaño muestral de la EPA no permite cruzar estos indicadores con los de exclusión educativa, impidiendo conocer a fondo las eventuales carencias de educación y formación de los hogares que aparecen como vulnerables por los otros indicadores. Si añadimos las dificultades para realizar un análisis territorial pormenorizado descendiendo por debajo del nivel provincial y de distinguir entre los medios rural y urbano, vemos la perentoria necesidad de una encuesta de ámbito regional que permita tener una visión detallada de las condiciones de vida de la población castellano-leonesa.

Hasta el momento en que se disponga de tal base de datos, nuestros datos señalan un tamaño de la exclusión susceptible de ser afrontada mediante estrategias de inclusión por lo económico de entre el 1 y el 2 por ciento de la población de Castilla y León. Merece la pena señalar que esta estimación está ligeramente por debajo de lo que otros autores han estimado como demanda potencial de rentas mínimas en nuestra región, que estaba en torno al 3,5 por cien de los hogares a principios de los noventa (Ayala, 2000). Si consideramos el Ingreso Mínimo de Inserción como la política dirigida a los que estarían en peor situación dentro de la población de la región, ésta llega al 3,5 por mil de los hogares. Así pues, la cifra de población atendida (en torno a 3.000 hogares) por esta política específica para estas situaciones está muy lejos de nuestra estimación (14.000 hogares), incluso considerando que no todos los detectados por nuestros indicadores de vulnerabilidad a la exclusión (ni siquiera los detectados por el indicador de falta de ingresos laborales o de pensiones) tienen por qué ser potencialmente beneficiarios de este tipo de medida.

Hemos visto que con valores por encima de la media en los indicadores de vulnerabilidad tenemos a Salamanca, Valladolid y Zamora. Por tanto, no cabe hacer una asociación sencilla y directa entre un menor crecimiento económico y una mayor incidencia de situaciones de exclusión o próximas a ella, aunque tampoco conviene olvidar que al encontrarse también León con un indicador por encima de la media, el oeste de la comunidad acumula de manera clara mayores problemas de vulnerabilidad a la exclusión social (siempre teniendo en cuenta que ésta es la potencialmente relacionada con estrategias de inclusión por lo económico). La imposibilidad de distinguir los medios rural y urbano limita en gran medida el poder descender a cuestiones más específicas, pero convendría insistir en las medidas que promuevan el crecimiento económico y el dinamismo del mercado de trabajo en dichas provincias del oeste para atajar estas situaciones de vulnerabilidad a la exclusión, pero sin olvidar que el centro administrativo de la región (Valladolid) podría no sólo generar también exclusión a pesar de una relativamente mejor situación económica, sino además haberse convertido en un "atractor" de personas en situación de exclusión, algo que es típico de los grandes núcleos de población que desempeñan las funciones de centro de una cierto territorio (aspectos propios de la exclusión típicamente urbana). Pero insistimos en que esto último sólo puede confirmarse o rebatirse con información añadida sobre las características de estos colectivos y su distribución en los medios rural y urbano. En

definitiva, la existencia de más y mejores datos se constituye en una de las necesidades para el futuro inmediato a fin de conocer mejor no sólo la población atendida por las políticas existentes, sino la que podría encontrarse potencialmente en situaciones que requerirían la ampliación de dichas políticas.

Apéndice. Análisis de sensibilidad

En este apéndice se muestran las consecuencias que puede tener para el cómputo del número de hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad el hecho de que en la clasificación de la situación económica del hogar (uno de los indicadores utilizados para cuantificar el volumen de vulnerabilidad) una parte de los hogares clasificados en las categorías tres y cuatro pueden encontrarse en dichas categorías porque hay individuos en paro que o bien han agotado las prestaciones y los subsidios por desempleo o bien no tienen derecho a recibirlas, pero como se encuentran en edad activa pueden volver a trabajar. En principio, cabría pensar que los hogares en los que hay personas en estas situaciones tienen más posibilidades de escapar de su posición de vulnerabilidad. Para comprobar en qué medida pueden cambiar los resultados, el cuadro A.1 ofrece la distribución de los hogares según su situación con respecto a los ingresos utilizando, por una parte, la clasificación original y, por otra parte, ampliando dicha clasificación mediante la desagregación de las dos últimas categorías. Las cifras que se presentan son las medias del periodo 1992-2003.

Cuadro A.1. Distribución porcentual de los hogares según situación con respecto a los ingresos (media del periodo 1992-2003): Castilla y León y España. Fuente: EPA, segundos trimestres.

	СуL	España
1. Al menos un ocupado	63,5	67,6
2. Ningún ocupado, algún perceptor de prestaciones	2,1	2,8
3. Ningún ocupado, sin perceptores de prestaciones,	32,8	27,2
algún pensionista		
3.1. Sin personas en edad de trabajar en el hogar	30,6	25,0
3.2. Con personas en edad de trabajar en el hogar	2,2	2,2
4. Ningún perceptor de ingresos	1,7	2,3
4.1. Sin personas en edad de trabajar en el hogar	0,8	1,0
4.2. Con personas en edad de trabajar en el hogar	0,9	1,3
Total	100,0	100,0

Como puede verse, la consideración de la posibilidad de que en los hogares haya personas en edad de trabajar apenas afecta al peso de la categoría 3, en la que se encuentran los hogares sin ocupados y sin perceptores de prestaciones pero con pensionistas: en Castilla y León sólo en un 6,8 por ciento (2,2 sobre 32,8) de dichos hogares hay personas paradas en edad de trabajar que podrían incorporarse al empleo. Por el contrario, dicha posibilidad afecta de forma importante a la categoría 4, en la que

se clasifican los hogares sin ningún tipo de ingreso: en Castilla y León en un 52 por ciento (0,9 sobre 1,7) de dichos hogares cuentan con personas paradas en edad de trabajar que podrían incorporarse al empleo.

CAPÍTULO 3 LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN

Este capítulo tiene como objetivo revisar los principales aspectos de las empresas de inserción en Castilla y León, en relación con la estrategia de inclusión por lo económico. Como ya existen hoy en día excelentes trabajos de la situación de las empresas de inserción en España (véanse, por ejemplo y sin ánimo exhaustivo, López Aranguren, 2002 ó FEEDEI, 2003) no realizaremos una exposición de ello, sino que nos centraremos en realizar una panorámica de la situación en esta comunidad autónoma. La importancia cuantitativa de las empresas de inserción en Castilla y León es muy reducida; sin embargo, se trata de uno de los componentes más llamativos de la estrategia de inclusión por lo económico y el más alejado de los cauces tradicionales de la política social, siendo esto lo que le otorga un interés especial. Aunque su reducido número puede ser una dificultad para el análisis también ha permitido una aproximación directa mediante encuestas a los responsables de las empresas de inserción que mejor encajan en la definición "ideal" de las mismas.

La estructura del capítulo es la siguiente: en primer lugar, se realiza una exposición sobre el concepto de empresa de inserción; y, en segundo lugar, se exponen los resultados de las encuestas realizadas, situándolas en el marco del estudio previo que sobre las empresas de inserción en Castilla y León realizado por Rojo (2000).

3.1. El concepto de empresa de inserción

La propia estrategia de inclusión por lo económico, que tanto énfasis otorga a la consecución de un trabajo "normal", en realidad nos está diciendo que en cierto sentido todas las empresas son empresas de inserción. La importancia de conseguir un puesto de trabajo para lograr la inclusión obedece en primer lugar a que así se obtienen unos ingresos que serán tanto más estables cuanto más larga sea la relación laboral, algo que también permitirá tener ingresos en el futuro si se vuelve a una situación de desempleo o en caso de jubilación. Pero, en segundo lugar, el trabajo es un nudo de relaciones sociales que ayuda a establecer redes sociales, las cuales en su momento pueden ayudar a que el individuo salga de situaciones de dificultad o pueden ser usadas para ayudar a miembros de la familia⁴⁶.

⁴⁶ Es un hecho harto conocido que una parte importantísima de la búsqueda de trabajo se produce a través de familiares y amigos, y que los padres ayudan a sus hijos que buscan empleo solicitando información en su propio puesto de trabajo y contactando con compañeros de trabajo.

¿Por qué entonces aparecen las llamadas empresas de inserción? Existe una razón económica para ello y es que las empresas privadas siempre producirán una cantidad de "inclusión" inferior a la que sería óptima socialmente. La inclusión es un subproducto que se obtiene de la marcha normal del proceso productivo, pero a diferencia de los bienes que salen de ese proceso productivo no existe un mercado donde poder cobrar un precio por esa inclusión conseguida de manera conjunta con los bienes producidos. Al tratarse de un resultado de producción con precio cero, la empresa sólo lo producirá en la medida que aparezca espontáneamente y no estará interesada en arriesgarse a producir inclusión social para personas que carecen de ella. Estos individuos tienen por lo general una carencia tal de las capacidades que son exigidas en cualquier puesto de trabajo, que su productividad suele ser bastante más baja que el del promedio de trabajadores que buscan empleo⁴⁷. Así, la empresa no sólo estaría soportando costes adicionales por producir un bien sin mercado (la inclusión social) sino que además soportaría unos mayores costes por el lado de la menor productividad de estos individuos.

La idea de las empresas de inserción proviene precisamente de la constatación de que para ciertos grupos de excluidos la empresa privada es un objetivo todavía demasiado lejano (porque aún no han acumulado o restaurado todas las capacidades habituales en el puesto de trabajo), pero ya han realizado un itinerario de integración con cierto éxito en su fase inicial. Por tanto, las empresas de inserción se concebirían como una especie de puente o de último paso hacia la inclusión. Esto lleva a algunos autores (como López-Aranguren, 2002) a decir que "[L]as EI [empresas de inserción] son empresas con un objetivo prioritario: insertar laboralmente a aquellas personas excluidas o en riesgo de exclusión y que tienen serias dificultades para ser contratadas en un mercado laboral extremadamente competitivo" (pág. 16).

Lo anterior puede parecer chocante a los especialistas en temas económicos y a los que están presentes en el día a día de las empresas. El objetivo prioritario de una empresa no suele ser el anterior, sino la obtención de beneficios (lo que jurídicamente se suele denominar "ánimo de lucro") a través de la venta de bienes o la prestación de servicios. Se estaría dando más importancia al subproducto del proceso productivo que es la inclusión social que al propio bien producido por la empresa y que se vende en el

-

⁴⁷ Recuérdese que en la sección 1.2.2 hablábamos de los excluidos como personas con tan pocos activos aprovechables en el proceso productivo que la producción perdida por su falta de participación era extremadamente baja.

mercado. No obstante, no es más que una forma extrema de expresar otros fenómenos asimilables en otros sectores económicos. Por ejemplo, cuando Craig Venter fundó Celera Genomics buscaba obtener beneficios y de ahí la carrera por ser el primero en desentrañar el genoma humano. Pero a nadie se le oculta que Craig Venter tenía como objetivo hacer aportaciones esenciales a la investigación genética y, de hecho, recientemente ha dejado la presidencia de Celera Genomics para dedicarse a las tareas puramente científicas del negocio de Celera. Por tanto, no debería ser demasiado llamativo que alguien funde una empresa manejando motivos que en principio no son necesariamente los del lucro personal. Ahora bien, para que esa iniciativa pueda ser llamada propiamente empresa debe operar como tal, es decir, competir en el mercado y conseguir que sus bienes o servicios puedan ser vendidos.

No obstante, también corremos el riesgo de aceptar como empresas a entidades que realizan algún tipo de actividad económica, pero que si no tuvieran el objetivo de inserción social no se nos ocurriría llamarlas empresas. En este sentido, no bastaría con desempeñar una actividad económica. Un monasterio puede dedicarse a la producción y venta de bollería, pero dificilmente lo llamaríamos empresa incluso aunque esa actividad obtenga beneficios. Una razón es que las personas que participan en ese proceso de producción no estarían contratadas como trabajadores, ni serían socios de una cooperativa, ni autónomos colaborando entre sí. Por tanto, el desarrollo de la actividad económica tiene que hacerse bajo una forma legal de empresa y de manera que los trabajadores mantengan una relación laboral normal (lo cual deja fuera a multitud de programas de formación-empleo, como parte de los realizados bajo el amparo de los proyectos EQUAL, por ejemplo). Así pues, para poder hablar de empresa de inserción lo primero debería ser que tengan la forma de tales y demanden trabajo para la producción de bienes o la prestación de servicios. Obviamente, para poder usar el calificativo de "inserción", tienen que tener el objetivo explícito de convertirse para una parte de la plantilla en parte de su itinerario de inserción para su plena inclusión social.

Una empresa de inserción en el sentido anterior puede adoptar distintas concepciones de funcionamiento: puede concebir a la parte de su plantilla en proceso de inserción como trabajadores que necesariamente han de dejar la misma para integrarse en otra empresa; o puede ser que la entidad promotora ayude a los trabajadores en inserción a hacerse cargo de la empresa y cuando funcione adecuadamente se retire de la empresa y la deje funcionar por sí misma.

La primera opción crea una empresa para ayudar a trabajadores en su proceso de inserción, asumiendo que saldrán de la empresa y que su paso por la misma es transitorio. En este sentido, los costes fijos de crear esta estructura de inclusión se asumen una sola vez y se reutilizan continuamente para personas distintas. La segunda opción crea la empresa pensando en los trabajadores que trabajan en ella, para que la empresa se independice de sus promotores iniciales. El objetivo es, más bien, crear una empresa. Pero si se quiere repetir la experiencia de inclusión debe crearse una nueva empresa. Así, los costes fijos de crear esta otra estructura de inclusión deben asumirse de nuevo cada vez que se lanza un nuevo proyecto de inclusión.

El primer tipo es lo que más se aproxima a la idea más comúnmente manejada sobre qué es una empresa de inserción, mientras que el segundo tipo a veces es considerado como tal y otras no. Así se manifiesta en un estudio impulsado por la Federación Española de Entidades de Empresas de Inserción (FEEDEI, 2003)), en la que se habla que para confeccionar el Directorio de Empresas de Inserción optaron por un criterio flexible para incluir al segundo tipo (que ellos denominan "finalistas"), aunque parecen decantarse por el primer tipo (denominadas en ocasiones "de tránsito") como las empresas de inserción en sentido estricto.

Para el análisis de las empresas de inserción en Castilla y León nosotros nos decantamos aquí también por dejar a un lado las empresas de inserción "finalistas".

3.2. Situación en Castilla y León.

Para conocer la situación en Castilla y León de las empresas de inserción se ha procedido a contactar con empresas de inserción asociadas en la federación autonómica, llamada FECLEI (Federación Castellano Leonesa de Empresas de Inserción⁴⁸). Éstas cumplen los requisitos establecidos por esta federación (aparte del de desarrollar su actividad en Castilla y León):

- El capital social de la empresa será al menos de un 51 por cien de una organización social no lucrativa⁴⁹.

_

⁴⁸ Para mayor información sobre la misma puede consultarse su página web: http://www.feclei.org. Esta federación se encuentra a su vez integrada en la federación nacional, llamada FEEDEI (http://www.fedei.org)

⁴⁹ También pueden formar parte de la federación las que inicialmente tengan forma de entidad no lucrativa, pero se les exige que en el plazo de un año se constituyan con forma mercantil.

- Al menos el 40 por cien de la plantilla debe estar formado por personas en inserción, las cuales mantendrán una relación laboral a través de las figuras contractuales habituales conforme a la legalidad.
- Dedicar el 60 por cien de los resultados o excedentes de cada ejercicio en la mejora de sus estructuras productivas y de inserción.
- No tener vinculados sus balances, cuentas de resultados o patrimonio obtenidos a otras actividades económicas distintas de su objeto social.

Así pues, estos requisitos nos sitúan en el tipo "puro" de empresa de inserción descrito en el apartado anterior. Cabe resaltar que esta asociación en principio no tiene por qué agotar el total de posibles empresas de inserción en la comunidad autónoma. Así, Rojo (2000) presenta un estudio de las empresas de inserción en Castilla y León basado en entrevistas tanto a empresas de inserción "finalistas" como "de tránsito". Dicho estudio supone un marco útil para la presente investigación centrada en las empresas de inserción "de tránsito". Este marco es una realidad en la que las empresas de inserción parecen ser menos abundantes que en el resto de comunidades autónomas. Una eventual explicación aducida por Rojo (2000) es el menor tamaño de los núcleos de población y la dispersión de la misma, ya que se aprecia que hay más empresas de inserción en regiones con las características opuestas. Se trata de empresas pequeñas y su constitución es relativamente reciente. Ambos hechos pueden estar relacionados, ya que las empresas de inserción más maduras de otras comunidades autónomas son de mayor tamaño y con un claro concepto empresarial de su actividad (sin olvidar su objetivo social) lo cual también podría estar relacionado con su mayor supervivencia.

A partir de este panorama conocido, la pretensión de nuestra recogida de información es actualizar lo ya sabido sobre las empresas de inserción "de tránsito", las más próximas al concepto ideal de empresas de inserción.

La presentación de los resultados de la encuesta sigue la estructura del cuestionario (reproducido en el apéndice de este capítulo). La primera parte del mismo recoge información general sobre la actividad de la empresa (características de la empresa, de su actividad y de su plantilla). La segunda parte, más reducida, recoge opiniones generales sobre las empresas de inserción.

En primer lugar, la fecha de creación de estas empresas es relativamente reciente, pues como mucho se remontan a mediados de la década de los noventa. Todas ellas provienen de experiencias previas de las entidades promotoras, que les mostraron

la existencia de problemas para dar el "último salto" hacia la inclusión social de al menos parte de las personas que pasaban por sus talleres o sus proyectos de inserción. La forma jurídica preferida es la de Sociedad Limitada, en la que la entidad promotora es el socio principal. Las actividades realizadas por estas empresas son: jardinería, limpieza, obras y reformas, lavandería industrial, *catering*, ayuda a domicilio y servicios de medio ambiente. Como vemos existe una cierta variedad de ramas de actividad, pero todas ellas son típicamente intensivas en trabajo.

Por lo que respecta a las características del empleo sus plantillas están en los umbrales de las pequeñas empresas. La proporción de trabajadores en inserción en la plantilla total es variable y parece depender de las necesidades productivas de la empresa, pero suele estar por encima de la mitad de la plantilla. El proceso de selección de los trabajadores en inserción está relacionado con los proyectos de inserción de las entidades promotoras, por lo que cuando llegan a la empresa se los conoce relativamente bien teniendo en cuenta su perfil personal y la formación obtenida en el desarrollo del itinerario de integración realizado en la entidad. Todos resaltaron que la empresa de inserción no es adecuada para todo tipo de personas en situación de exclusión, ya que los trabajadores deben tener adquiridos hábitos básicos como el cumplimiento de horario y determinado tipo de formación imprescindible para no paralizar toda la actividad de la empresa debido a la necesidad de enseñar a los nuevos trabajadores. En cuanto al nivel de inserción posterior, hay que señalar primero que todas ellas conciben a los trabajadores en inserción como trabajadores temporales para la empresa de inserción, por lo que todas tienen un horizonte temporal máximo para la permanencia en la empresa (pero recuérdese que precisamente sólo seleccionamos a empresas de inserción "de tránsito"). Tras la salida de la empresa de inserción, coincidían en señalar que el grado de inserción laboral era alto, prácticamente siempre por cuenta ajena, pero sin contrato indefinido. Se señaló que también se habían producido "recaídas", personas que, tras salir con éxito de la empresa de inserción y encontrar un trabajo, al final habían vuelto a caer en situaciones de exclusión, pero que aún así la situación era menos grave que al principio y la intervención era, habitualmente, menos difícil. En cuanto al tipo de contrato utilizado con los trabajadores en inserción, algunas empresas utilizan los contratos de inserción (que incorporan una subvención) o contratos de obra o servicio, estando la remuneración fijada por el convenio correspondiente del sector (de hecho, todos insistieron de manera reiterada en que se pagaba el salario fijado en los convenios del sector). Las ayudas a la

contratación a las que se suele recurrir son las de los contratos de inserción y alguna ayuda ocasional (y limitada) de alguna entidad pública. Por lo que respecta a los trabajadores que no estaban en inserción, en la mayoría de los casos contaban con un contrato indefinido. La explicación aducida era la de mejorar la eficiencia en la actividad productiva de la empresa. Además, estos trabajadores también desempeñaban tareas de supervisión y formación más intensas que las habituales en otras empresas, por lo que parecía adecuado mantenerlos en plantilla de manera indefinida una vez que habían aprendido a desempeñar esas tareas de supervisión y formación adicionales. Por lo que se refiere al desarrollo de la formación de los trabajadores, todos indicaban que proporcionaban formación en el puesto de trabajo, es decir, la experiencia, ya que el resto de la formación se proporcionaba a través del seguimiento del itinerario de integración en las entidades promotoras. En cierto sentido, la selección de trabajadores se hacía teniendo en cuenta quién tenía un grado adecuado de formación.

En cuanto a los detalles de la actividad de la empresa, cabe destacar de nuevo que todas ellas se pusieron en marcha por entidades que habían detectado la existencia de una laguna en el proceso de inclusión social de algunas personas que pasaban por sus proyectos de integración, de manera que a pesar de haber iniciado adecuadamente su proceso de inclusión y de contar con formación útil en diferentes puestos de trabajo les costaba mucho llegar a ser contratados por las empresas. Se destacó reiteradamente que la inmensa mayoría del esfuerzo de puesta en marcha recayó sobre las entidades promotoras, aunque en ciertos casos se contó con alguna ayuda de la Administración para asumir los costes fijos de puesta en marcha, pero a través de programas con finalidad social, en ningún caso se solicitaron u obtuvieron ayudas para el lanzamiento como empresas. Preguntados sobre si para la puesta en marcha se habían hecho estudios de mercado o se había buscado asesoría experta, la respuesta en general fue negativa (aunque no de forma unánime). No obstante, sí que resaltaron que se introdujeron en sectores con los cuales ya se tenía un contacto, porque eran los sectores para los cuales se formaba a las personas en los proyectos de inserción. Por lo que se refiere al tipo de clientes de las empresas, eran de distinto tipo en función del sector en que se operaba. Así, en el sector de obras y reformas tenían como clientes mayoritariamente a particulares, mientras que en el de la limpieza industrial, como su nombre indica, prestaban servicios a empresas. Por lo que se refiere a las posibilidades de expansión, todas las empresas condicionaban su expansión tanto a la actividad del sector como al cumplimiento de su finalidad de inclusión. En este sentido, resaltaron que la baja productividad relativa de los trabajadores en inserción⁵⁰ es una limitación importante para aprovechar oportunidades de expansión y que si se aumenta la plantilla de trabajadores en inserción también hay que aumentar la plantilla de los otros trabajadores, lo cual supone un sobre-coste apreciable que desincentiva las ampliaciones, aunque también nos muestra claramente la complementariedad existente en estas empresas entre ambos tipos de trabajadores. No obstante, todos parecían asumir que estaban en su tamaño óptimo o cercanos a él, puesto que no destacaron que percibieran como un problema grave estas limitaciones a la expansión. En cuanto a la reinversión de beneficios, todas las empresas de inserción tenían una política explícita de reinversión de beneficios en la propia empresa, aunque también declararon que los beneficios, cuando existían, eran exiguos. Por lo que se refiere a las relaciones con otras empresas del sector en general se destacó que en el presente son buenas, aunque también se comentó que en ocasiones hubo incomprensión inicial. Esas situaciones se resolvieron sobre todo al comprobar que no se producía una caída de precios tras la entrada de las empresas de inserción en el sector de actividad. Se destacó que la falta de un marco legal al generar incertidumbres explicaría en parte esos problemas. No obstante, también se constató que el conocimiento y el prestigio de la entidad promotora podía influir crucialmente en despejar incertidumbres y en mantener una buena relación con empresas del mismo sector de actividad. Todas las empresas entrevistadas (por el proceso de selección) se relacionan con otras empresas de inserción a través de la federación regional y nacional, pero también destacaron que se trata hoy en día de una estructura que apenas proporciona servicios a sus asociados más allá del intercambio de experiencias y del mutuo conocimiento, algo que, aunque limitado, se valoraba positivamente.

Por último, se pidieron opiniones sobre diferentes cuestiones generales. En cuanto al papel de la Administración, todos destacaron la necesidad de establecer un marco normativo claro y también que la Administración creara mercados, ya que porcentajes insignificantes de las concesiones públicas pueden ser cruciales para las empresas de inserción. También se destacó que la Administración hoy en día no desempeña casi ningún papel para cubrir el tema de la baja productividad y el sobrecoste que para el resto de la plantilla que no está en inserción supone las tareas adicionales de supervisión y formación, e incluso en términos de selección de

⁵⁰ Según el estudio de FEEDEI (2003; pág. 128) la productividad por trabajador a tiempo completo de una empresa de inserción respecto de una empresa ordinaria sería en promedio de un 34 por cien.

trabajadores que sepan tratar con personas en proceso de integración social. En cuanto a la opinión sobre el papel de las propias empresas de inserción como herramientas de integración, todos señalaron que cuantitativamente representan una solución viable para conjuntos muy reducidos y muy específicos de personas, pero que, a la vez, parecían ser necesarias porque habían nacido precisamente por la constatación de huecos en ciertos itinerarios de inclusión. En cuanto a sus opiniones sobre la política por la inclusión social a nivel regional y nacional, se vertieron juicios en general positivos sobre la mera existencia de los planes de inclusión social pero también se destacó la falta de concreción sobre todo del primer plan nacional. En todo caso, se señaló que la importancia de la lucha contra la exclusión debería apreciarse en el plano presupuestario, es decir, no tanto en la acción de los servicios sociales (que al fin y al cabo son profesionales con el mismo objetivo de promover la inclusión social) como en la fijación de las estrategias políticas generales.

En definitiva, la situación de las empresas de inserción parece bastante semejante a las del conjunto de España, mostrada en el informe de FEEDEI (2003) y encaja a grandes líneas con el estudio de las empresas de inserción en Castilla y León de Rojo (2000) que era nuestro punto de partida. Se trata de pequeñas empresas promovidas siempre desde entidades sociales y con el fin de cubrir una parte del itinerario de integración de ciertos excluidos que, por experiencias previas, se veía que no encontraban una solución adecuada para saltar al mundo del trabajo, es decir, que no conseguían ser contratados por empresas ordinarias. Como señala Rojo (2000), las entidades que trabajan con excluidos siguen un proceso durante el cual van asumiendo nuevas funciones hasta que finalmente crean una empresa de inserción. Dicho estudio coincide con el nuestro en mostrar que el interés de las mismas radica en su posición estratégica para atender de manera innovadora necesidades muy específicas, pero, como ellas mismas afirman, no son una solución general ni al problema del paro ni al de la exclusión social⁵¹.

Como aportación diferencial, la información recogida por nosotros muestra que la producción no sólo se realiza utilizando de manera intensiva la mano de obra y con dotaciones relativamente pequeñas de capital, sino que el trabajo está claramente

⁵¹ En el estudio de Rojo (2000) se dice que considerando todas las empresas de inserción de su investigación no se llega a 100 personas reintegradas. Aunque no queda claro a qué periodo se refiere exactamente parece aludir a toda la (corta) vida de las empresas de inserción investigadas.

dividido en dos grupos: trabajadores de plantilla (indefinidos normalmente) y trabajadores en inserción (temporales). El objetivo social de la empresa se aprecia claramente en estructurar la producción de manera que ambos tipos de trabajo son complementarios y no sustitutivos entre sí. En realidad, la importancia del objetivo social lleva a que la cantidad de trabajadores en inserción sea la que determina la cantidad de trabajadores en plantilla y la cantidad de capital. La primera porque los trabajadores de plantilla son el apoyo para las tareas productivas y para dar continuidad a la actividad de la empresa, pero también por las tareas de formación que realizan con los trabajadores en inserción. Así pues, esta complementariedad va más allá de la habitual según la cual a más trabajadores más supervisores, puesto que tiene un componente formativo personalizado muy elevado. Pero los trabajadores en inserción también determinan la baja dotación de capital, pues cumplir de manera adecuada el objetivo de inclusión social se necesita aplicar una tecnología que requiera una baja dotación de capital y en la que prime el trabajo, al tiempo que esto facilita la formación de la empresa de inserción pues disminuye los costes fijos de creación de la empresa.

Cabe destacar que los sectores de actividad que utilizan tecnologías con baja dotación de capital son sectores en los que la competencia suele ser muy relevante, ya que esa baja dotación de capital supone que las potenciales nuevas empresas tienen una relativa facilidad de entrada en el sector. Seguramente esto explique que la entrada de las empresas de inserción en estos sectores no supusiera una alteración de las condiciones habituales del sector, si bien el hecho de no recibir más que las ayudas públicas generales seguramente ha incentivado la plena asunción de la perspectiva empresarial redundando en un funcionamiento "normal" dentro de cada sector.

Por consiguiente, estas experiencias se sitúan de lleno en la línea de la inclusión por lo económico. Por un lado, la asunción de pautas de comportamiento empresarial les llevaría a formar parte del mundo económico y por otro lado satisfacen el objetivo de inclusión social proporcionando un puente a ciertos colectivos de personas en situación de abandonar la exclusión pero todavía no suficientemente preparadas como para ser contratadas por la empresa ordinaria. No obstante, también quedan interrogantes y problemas abiertos para el debate futuro (no sólo a nivel regional sino también nacional), destacando el problema de baja productividad crónica (porque al fin y al cabo no existe un mercado donde "vender" la inclusión social producida conscientemente en la empresa de inserción) y las incertidumbres generadas por la falta de una definición

jurídica que aclare su posición dentro del tejido empresarial (algo que, sin embargo, ya ha empezado a tratarse en otras comunidades autónomas⁵²).

3.3. Resumen de los principales resultados

En este tercer capítulo hemos visto que las empresas de inserción son empresas caracterizadas por tener como objetivo de su actividad el producir de manera consciente inclusión social para una serie de individuos, algo que las empresas ordinarias sólo suelen hacer si dicha inclusión se produce a precio cero por el propio proceso de producción. Esto se debe a que no hay un mercado donde "vender" ese "subproducto" de las relaciones sociales que acompañan al proceso productivo y que es la inclusión social.

Nuestra aportación se ha centrado en las empresas de inserción de Castilla y León que son del tipo "de tránsito", es decir, se conciben a sí mismas como lugares donde los trabajadores en inserción están de paso, acumulando capacidades para dar el salto hacia un puesto de trabajo en una empresa ordinaria. La recolección de información se llevó a cabo mediante entrevistas con cuestionario abierto para conocer las principales características de la actividad de las mismas y de su plantilla.

La información básica coincide con la obtenida por Rojo (2000) en un trabajo monográfico previo sobre las empresas de inserción en Castilla y León. Estas empresas de inserción proceden de la maduración de proyectos de inserción de las entidades promotoras. Llegado un cierto momento en dichos proyectos se comienza a apreciar que para algunos individuos (no todos) hay todavía una brecha difícil de salvar a pesar de haber terminado las actividades que deberían capacitarlos para ocupar un puesto de trabajo. Para darles precisamente esa experiencia laboral directa que sólo se puede obtener en empresas reales nacen las empresas de inserción, pero, insistimos, no de la nada, sino como fruto de un proyecto de inserción previo desarrollado y maduro.

La información recogida permite ver que toda la estructura productiva de la empresa de inserción parece atender a la finalidad de producción de inclusión social. Así, se sitúan en sectores de actividad que requieren habitualmente menos capital y más mano de obra, con competencia relativamente intensa. Esto último beneficia la asunción de objetivos empresariales por parte de las empresas de inserción.

_

⁵² Un estudio actualizado de la situación normativa de las empresas de inserción es Domínguez et al. (2003).

Hemos constatado que el apoyo a estas iniciativas por parte de la Administración Pública es mínimo, limitándose a la habitual de los contratos de inserción (cuando éstos se usan, algo que no es general), y a ciertas ayudas limitadas. Esto debería llevar a reflexionar sobre el papel de esos contratos de inserción por parte de la Administración Pública, ya que en principio parecería lógico esperar que las empresas de inserción usaran de manera preferente ese tipo de contratos para sus trabajadores en inserción. También resulta chocante lo limitado de las ayudas públicas para la puesta en marcha o sostenimiento de estas iniciativas, algo que sin embargo no es extraño en España. No obstante, habría que destacar que la "fortaleza" que parece apreciarse en estas empresas de inserción y su asunción de los típicos objetivos empresariales están relacionadas con ese nacimiento sin ayudas públicas. Sólo vemos experiencias fuertes porque, sencillamente, las débiles ni siquiera han podido nacer.

Más allá del debate de si se debe o no favorecer con ayudas públicas directas a la creación y sostenimiento de empresas de inserción (o la creación de mercados para ellas a través de pequeños porcentajes de las concesiones administrativas), sí que parece claro que la Administración Pública (en este caso la autonómica) puede desempeñar un papel relevante a la hora de despejar incertidumbres, creando una normativa legal al modo de lo que ya han hecho otras comunidades autónomas.

La importancia cuantitativa de estas empresas es pequeña, pero su fuerte carácter innovador en términos de intervención social y el ser una de las aportaciones vinculadas de forma más estrecha a la inclusión por lo económico deberían llevar a valorar adecuadamente la oportunidad de una aclaración legal de su naturaleza, más teniendo en cuenta que otras comunidades autónomas ya han recorrido ese camino⁵³. Ante un problema tan complejo y difícil como el de la exclusión no deberíamos permitirnos el lujo de perder instrumentos de intervención y menos aún los más innovadores, que nacen de la propia experiencia acumulada de las organizaciones sociales que las promueven.

_

⁵³ De hecho, el anteproyecto del Plan Regional Sectorial de Acciones para la Exclusión Social 2004-2007 incluye explícitamente que se impulsará la regulación de estas empresas y el establecimiento de ayudas para la contratación de colectivos en riesgo de exclusión por parte de estas empresas. Así se establece en el área 3 (empleo), programa 1 (capacitación y acercamiento al empleo), objetivo 3 (incrementar medidas de acercamiento al empleo de personas con dificultades de integración social), actuación 5.

Apéndice. Cuestionario "Empresas de inserción en Castilla y León"

I. DATOS GENERALES DE LA EMPRESA

1. Características de la empresa

Año de constitución

Promotores

Forma jurídica

Actividad

2. Características del empleo

Nº de trabajadores (Total/inserción)

Proceso de selección (proced.; modo de búsqueda)

Nivel de inserción posterior (por cuenta ajena/propia)

Tipo de contrato

Ayudas a la contratación

Papel de la formación

3. Actividad de la empresa

Puesta en funcionamiento

Ayudas de la Administración (nivel)

Asesoría (estudios de mercado; gestoria..)

Clientes (papel de la Admon.)

Posibilidades de expansión.

Políticas de reinversión de beneficios

Relación con: empresas sector; otras EI; cámara comercio

II. OPINIONES SOBRE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN

- 1. Papel de la Administración
- 2. Papel de las EI como eje de integración
- 3. Problemas que presentan las EI en relación con el resto
- 4. Política de lucha contra la exclusión (regional/nacional)
- 5. Contactos con otras EI no integradas en FECLEI

Las empresas de inserción entrevistadas han sido: CESLABUR (Burgos), REUSAD (Burgos), GRM (Burgos), LA ENCINA (Salamanca) y HORTOJARDÍN (Valladolid). Las entidades promotoras de dichas empresas son la Fundación Lesmes (Ceslabur, Reusad y GRM), Cáritas (La Encina) y ACLAD (Hortojardín).

BIBLIOGRAFÍA

- Anisi, D. (1990): *Jerarquía, mercado, valores: una reflexión económica sobre el poder*, Alianza Editorial, Madrid.
- Atkinson, A.B. (1998): Poverty in Europe, Editorial Blackwell, Oxford.
- Atkinson, A.B. (2003): "Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and counting approaches", *Journal of Economic Inequality*, 1, pp. 51-65.
- Ayala, L. (2000): Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar. Un análisis económico desde una perspectiva comparada, Consejo Económico y Social, Colección Estudios, Madrid.
- Becker, G. (1974), "A Theory of Social Interactions", *Journal of Political Economy*, 82, 1063-1094.
- Becker, G. (1991), A Treatise on the Family, segunda edición, Harvard University Press.
- Cabrera, P.J. (2000): La acción social con personas sin hogar en España. Cáritas, Madrid.
- Cáritas-FOESSA (1998): Las condiciones de vida de la población pobre en España, Fundación FOESSA, Madrid.
- CESCYL (2004): Las mujeres en el medio rural de Castilla y León. Informe a iniciativa propia IIP1/04.[Alario, M. (dir.)].
- CESCYL (2004): Situación Económica y Social de Castilla y León en 2003, Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid.
- Domínguez, M., Ballesteros, M. y Miguel C. (2003): Las empresas de inserción: su acceso a la contratación pública, Burgos.
- Farrel, G. y Thirion, S. (2000): *Lucha contra la exclusión en el medio rural*, Observatorio Europeo LEADER, Comisión—Europea, Bruselas (accesible gratuitamente en la dirección electrónica: http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-es/biblio/exclusion/contents.htm)
- FEEDEI (2003): *Identificación y diagnóstico integral de las empresas de inserción en España*, Editorial Popular, Madrid.
- Fundación Encuentro (2001): Informe España 2001, Madrid.
- Fundación Encuentro (2004): Informe España, 2004, Madrid.
- García Fernández, R. (2004): La Economía de Castilla y León en la Era de la Globalización, Editorial Ámbito, Valladolid.
- García Laso, A. (1998): "La negociación colectiva en Castilla y León: evolución y perspectivas", Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León, 1
- García Serrano, C. y Malo, M.A. (1997): "¿Es diferente el desajuste educativo de las mujeres?", *Información Comercial Española*, nº 760, págs. 117-128.
- García Serrano, C. y Malo, M.A. (2003a): "Empleo e inserción laboral", en M. Aguilar, M. Laparra y B. Pérez (coords.), *La exclusión multidimensional en el espacio*

- urbano. Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exlcusión Social en la Comunidad de Madrid, Consejería de Servicios Sociales, Comunidad de Madrid, pp. 119-170.
- García Serrano, C. y Malo, M.A. (2003b): "La medición de la exclusión social", en *Análisis Económico de la Exclusión Social*, Consejo Económico y Social, Colección Documentos, Madrid, pp. 75-88.
- García Serrano, C., Malo, M.A. y Toharia, L. (2001): La pobreza en España. Un análisis crítico basado en el Panel de Hogares de la Unión Europea, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría General de Asuntos Sociales, Colección Estudios, Madrid.
- INE (2004): Encuesta sobre las personas sin hogar, INE, Madrid.
- Kotlikoff, L. y Spivak, A. (1981), "The Family as an Incomplete Annuities Market", Journal of Political Economy, 89, 372-391.
- López-Aranguren, L.M. (2002): Las empresas de inserción en España. Un marco de aprendizaje para la inserción laboral, Consejo Económico y Social, Colección Estudios, Madrid.
- Mato, F.J. (2002): La formación para el empleo: una evaluación cuasi-experimental, Editorial Civitas, Madrid.
- Milano, S. (1990): Los ingresos mínimos garantizados en la CEE, Docmentos de Bienestar Social, nº 23, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria.
- Pérez-Díaz, V. y López Novo, J. (2003): *El Tercer Sector Social en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Pérez Moreno, S. (2001): "Análisis socioeconómico de la pobreza en las provincias españolas", *Estudios de Economía Aplicada*, nº 19, 107-122.
- Poggi, A. (2004): Social Exclusion in Spain: Measurement Theory and Application, Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Rojo, C. (2000): "Empresas de Inserción en Castilla y León", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 36, 97-115.
- Room, G. (1995): Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion, The Policy Press, University of Bristol, Bristol.
- Sen, A. (1995): Nuevo Examen de la Desigualdad, Alianza Editorial, Madrid.
- Serrano, A. y Arriba, A. (2003): "Exclusión educativa", en M. Aguilar, M. Laparra y B. Pérez (coords.), La exclusión multidimensional en el espacio urbano. Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exlcusión Social en la Comunidad de Madrid, Consejería de Servicios Sociales, Comunidad de Madrid, pp. 171-286.
- Stark, O. (1993): La Migración del Trabajo, Ministerio de Trabajo, Madrid.
- Torregrosa, R. y Malo, M.A. (2001): "Una definición económica de la exclusión", mimeo, Universidad de Salamanca.
- UGT (2002): Evolución del Mercado de Trabajo en Castilla y León 1976-2000. Gabinete técnico de UGT Castilla y León.