



MECANISMOS PARA MEJORAR LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN A TRAVÉS DEL EMPLEO.

LA COORDINACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS SERVICIOS QUE TRABAJAN PARA LOGRAR SU INSERCIÓN SOCIAL Y LABORAL Y LA BÚSQUEDA DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO MÁS EFICACES PARA ESTAS PERSONAS.

Reflexiones y propuestas de los Grupos de Trabajo de la Red de Inclusión Social
en el periodo abril 2012-junio 2014

Diciembre 2014



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. UNA ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN POR MEJORAR.....	8
2.1. DIFICULTADES EN LA COORDINACIÓN DE LOS DISTINTOS SERVICIOS QUE TRABAJAN PARA LOGRAR LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN	9
2.1.1. La distribución de competencias y los liderazgos en la administración pública .	9
2.1.2. Algunas dificultades en la identificación de las personas en situación o riesgo de exclusión y en el diagnóstico de su empleabilidad.....	10
2.1.3. Obstáculos para compartir información sobre las personas vulnerables	11
2.1.4. Algunas carencias de los itinerarios de inserción social y laboral	12
2.1.5. Algunas dificultades en el funcionamiento de equipos multidisciplinares.....	13
2.2. CARENCIAS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS VULNERABLES.....	14
2.2.1. Limitaciones normativas en la respuesta de las PAE a las necesidades de las personas vulnerables.....	15
2.2.2. Algunas incompatibilidades entre la garantía de ingresos y la inserción social y laboral	17
2.2.3. El impacto de la crisis económica sobre las Políticas Activas de Empleo dirigidas a las personas en situación o riesgo de exclusión.....	18
3. MECANISMOS PARA AVANZAR EN LA INCLUSIÓN SOCIAL A TRAVÉS DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN	19
3.1. LA ARTICULACIÓN DE MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y TRABAJO CONJUNTO POR PARTE DE LOS DISTINTOS SERVICIOS QUE TRABAJAN PARA LOGRAR LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN	19
3.1.1. El modelo teórico de coordinación para la inclusión social según la RIS	20
3.1.2. Propuesta de la Ris de un protocolo de cooperación y coordinación.....	22
3.1.3. Algunas recomendaciones para el trabajo en equipos multidisciplinares.....	24

3.2.	LA IDENTIFICACIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN Y EL DIAGNÓSTICO DE SU EMPLEABILIDAD.....	25
3.3.	LAS POSIBILIDADES DE USO COMPARTIDO DE LA INFORMACIÓN SOBRE LAS PERSONAS VULNERABLES POR PARTE DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y DE EMPLEO	28
3.3.1.	La información disponible sobre las personas en situación vulnerable en los servicios sociales y los servicios de empleo	28
3.3.2.	La información que ambos servicios desearían compartir sobre las personas en situación vulnerable	30
3.3.3.	Algunas propuestas para superar los obstáculos al uso compartido en la información por parte de ambos servicios.....	31
3.4.	UN ITINERARIO DE INSERCIÓN SOCIAL Y LABORAL CONJUNTO POR PARTE DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y DE EMPLEO	32
3.4.1.	Los actores del itinerario y las competencias que requieren.....	33
3.4.2.	Diferentes tipos de itinerarios.....	33
3.4.3.	Algunas propuestas para superar los obstáculos existentes en la práctica de itinerarios conjuntos de inserción social y laboral	34
3.5.	FÓRMULAS DE CREACIÓN DE EMPLEO PARA LAS PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN	35
3.5.1.	El fomento del empleo de las personas vulnerables desde la administración pública	35
3.5.2.	El empleo protegido para personas vulnerables en el sector privado.....	37
3.5.2.1.	Las entidades del Tercer Sector y las Empresas de Inserción.....	37
3.5.2.2.	La Responsabilidad Social Corporativa de las grandes y medianas empresas	38
3.5.3.	La opción del autoempleo para personas en situación vulnerable.....	39
4.	CONCLUSIONES.....	42
5.	COMPENDIO DE BUENAS PRÁCTICAS COMPARTIDAS EN EL MARCO DE LA RED DE INCLUSIÓN SOCIAL DURANTE EL PERIODO 2012-2014	44
5.1.	EXPERIENCIAS DE ÉXITO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	44
5.2.	EXPERIENCIAS DE ÉXITO EN EL SECTOR PRIVADO.....	52

6.	PRODUCTOS GENERADOS POR LA RED DE INCLUSIÓN SOCIAL	57
6.1.	BASES PARA LA ELABORACIÓN DE UN PROTOCOLO DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LOS SERVICIOS DE EMPLEO Y SERVICIOS SOCIALES	57
6.2.	BASES PARA LA ELABORACIÓN DE UN ITINERARIO DE INTERVENCIÓN PARA LA INSERCIÓN SOCIAL Y LABORAL DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE MAYOR VULNERABILIDAD	61

1. INTRODUCCIÓN

El documento del Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) de España para el periodo 2007-2013 estableció la creación de cinco redes nacionales sectoriales. **La Red de Inclusión Social (RIS)**, como una de estas cinco redes sectoriales, es un **espacio de intercambio y de diálogo** financiado y promovido por el Fondo Social Europeo en el marco del Programa Operativo de Asistencia Técnica, Cooperación Transnacional e Interregional para el período 2007-2013, con el fin de **favorecer la cooperación entre Administraciones** creando redes y foros de intercambio con el fin de mejorar la inclusión social.

La RIS fue constituida el 27 de mayo de 2010 a iniciativa de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo del entonces Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia, del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Está integrada por administraciones públicas responsables de gestionar los fondos comunitarios y las políticas de inclusión social, a nivel europeo, estatal, autonómico y local. También forman parte de esta red algunas de las principales entidades sociales sin ánimo de lucro (entre ellas, las que gestionan el “Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación”) y los agentes sociales (sindicatos y organizaciones empresariales). En concreto, las **entidades que forman parte del Pleno¹ de la RIS** son las siguientes:

- **Representantes de la Comisión Europea.**
- Responsables de la gestión de fondos comunitarios y de las políticas de inclusión social de la **Administración General del Estado**:
 - Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE); Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE); Dirección General de Migraciones; Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas.
 - Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia; Dirección General de Políticas de apoyo a la Discapacidad; Dirección General para la Igualdad de Oportunidades; Instituto de la Mujer; Instituto Nacional de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO); Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud; Observatorio del Sistema Nacional de Salud.
 - Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
 - Ministerio de Fomento: Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo.
 - Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: Dirección General de Fondos Comunitarios (FEDER).

¹ Ver el Reglamento de Funcionamiento Interno de la Red de Inclusión Social en el enlace: <http://www.redinclusion-social.com/content/uploads/2011/08/Reglamento-Interno-Red-Inclusi%C3%B3n-Social2.pdf>

- Ministerio del Interior: Organismo Autónomo de Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (OATPFE).
- Responsables de los **Servicios Públicos de Empleo y los Servicios Sociales de las diecisiete Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas**.
- **Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)**.
- **Entidades sin ánimo de lucro**: Cáritas Española; Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, CERMI; Consejo Estatal del Pueblo Gitano; Consejo Estatal ONG, Grupo de Trabajo de Inclusión Social y Empleo; Cruz Roja Española; EAPN-ESPAÑA; Federación de Asociaciones Empresariales de Inserción, FAEDEI; Acción contra el hambre; Fundación ONCE; Fundación Secretariado Gitano; Plataforma de ONG de Acción Social.
- **Agentes Sociales**: CCOO; UGT; CEPYME – Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa; CEOE – Confederación Española de Organizaciones Empresariales; Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FAEDEI).
- **Personal investigador experto** en materia de inclusión social.

Compuesta por agentes que trabajan en el ámbito de los servicios sociales así como en el de empleo, la creación de la RIS se relaciona con el concepto de inclusión activa. Efectivamente, la Estrategia Europea de Inclusión Activa consta de tres ejes o pilares: el apoyo a unas rentas mínimas, la promoción de unos mercados de trabajo inclusivos y la mejora de los servicios públicos². El concepto de inclusión activa se desarrolla en el informe que sirve de marco de referencia teórica de la RIS, denominado Documento de Referencia de la RIS³. Dicho documento, al analizar el eje de mejora de los servicios públicos, pone de manifiesto el consenso existente acerca de que: 1) los servicios sanitarios, educativos y de formación, de ayuda y cuidados infantiles y a largo plazo, inserción social, vivienda, entre otros, son elementos fundamentales que facilitan la inclusión social activa; 2) estos servicios deben organizarse según los principios de universalidad, solidaridad y accesibilidad, garantizando que su funcionamiento atienda las necesidades específicas de los colectivos con mayor riesgo de exclusión social; y 3) dichos servicios deben coordinarse con los servicios de empleo como garantía de éxito para lograr la inclusión activa. Para velar por el cumplimiento de este objetivo, es fundamental que los servicios públicos, los servicios sociales comunitarios y los de intermediación en el empleo se encuentren coordinados de modo que se conozcan las necesidades de cada uno de sus beneficiarios y se elaboren los mecanismos necesarios (por ejemplo, a través de itinerarios de inserción sociolaboral) que contribuyan del modo más eficaz, en cada caso, a la incorporación de las personas al mercado laboral y a la participación social en su comunidad.

Pero esta cooperación entre administraciones en España se ha identificado como deficiente en la práctica. En este contexto, **la RIS nace con el objetivo de avanzar en esta coordinación, a través del**

² Comisión Europea (2008): “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: relativa a unas Recomendaciones de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral”, COM (2008) 639 final, Bruselas, 3.10.2008.

³ Ver el Documento de Referencia de la RIS en el enlace: http://www.redinclusion-social.es/wp-content/uploads/2012/03/Documento-de-Referencia-RIS-21.09.2011_logos.pdf

análisis conjunto de los obstáculos que la dificultan y de la identificación de alternativas que están generando resultados positivos. El Reglamento de Funcionamiento interno de la RIS recoge que su **objetivo principal es el de articular vías de cooperación entre las administraciones públicas y las entidades de acción social, en materia de inclusión social y especialmente de la inclusión activa,** eje central de la inserción en el mercado laboral, así como el intercambio de buenas prácticas y análisis del impacto de las aportaciones del FSE en la mejora de la inclusión social.

Si bien, tal y como se afirmaba más arriba, la inclusión activa requiere mejorar la coordinación entre todos los servicios públicos (educación, vivienda, sanidad...), la RIS se concentra más bien en ese eje de la inserción en el mercado laboral y por tanto en la coordinación entre los servicios sociales y los servicios de empleo, que, incluyendo las rentas mínimas y otras prestaciones económicas de las CCAA y las prestaciones y subsidios por desempleo, cubren, aunque no de forma exhaustiva, los tres pilares de la inclusión activa.

Uno de los instrumentos para alcanzar dicho objetivo **fue la creación de dos grupos de trabajo en el marco de la RIS** con el fin de reflexionar y debatir sobre dos temas principales: la coordinación entre los servicios públicos de empleo y los servicios sociales, por un lado, y el análisis y estudio de las políticas activas de empleo para su adaptación a las personas en situación de vulnerabilidad o dificultad social, por otro. El primero se denominó Grupo 1 y el segundo Grupo 2. En ambos casos el debate y la reflexión estuvieron orientados a la identificación de problemas y a la propuesta de soluciones para superar los obstáculos.

El presente informe recoge las reflexiones y el trabajo de ambos grupos en el periodo comprendido entre abril de 2012 y junio de 2014 a modo de balance final de este primer periodo de funcionamiento de la RIS. En este intervalo de tiempo los dos grupos se han reunido en tres ocasiones para tratar y debatir en profundidad un total de cinco líneas de trabajo en cada uno de los dos temas principales mencionados arriba.

A lo largo del documento se irán desgranando las ideas fundamentales consensuadas en los dos grupos en torno a dos aspectos:

- o por un lado, la identificación de los problemas, tanto de coordinación de los distintos servicios que trabajan para lograr la inserción social y laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión, como de las carencias que las Políticas Activas de Empleo presentan cuando se aplican a estas personas (apartado 2);
- o y por otro lado, la propuesta de soluciones para superar los problemas anteriores, concretados en una serie de mecanismos que permitirán avanzar en la inclusión social a través del empleo de las personas en situación o riesgo de exclusión (apartado 3).

Tras un breve apartado de conclusiones (apartado 4), también se recoge en este informe una recopilación de buenas prácticas (apartado 5), tanto en coordinación entre servicios como en empleabilidad para las personas vulnerables, que no pretende ser exhaustiva ni presentar las mejores iniciativas, sino aglutinar ordenadamente todas las experiencias exitosas que las personas participantes en los grupos de trabajo han compartido en el marco de la Red a lo largo de estos dos años.

Por último, el informe concluye con los dos productos principales del trabajo, a saber, una propuesta de bases para elaborar un protocolo de coordinación entre servicios de empleo y servicios sociales, por un lado y, por otro, un itinerario de intervención para la inserción social y laboral de las personas en situación de mayor vulnerabilidad (apartado 6). En ambas figuras confluye el trabajo y las opiniones consensuadas de las personas participantes en los grupos por lo que pueden considerarse como productos de la Red susceptibles de ser transferidos y compartidos en otros foros.

2. UNA ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN POR MEJORAR

La pobreza y la exclusión social es un fenómeno complejo y multidimensional que requiere de una atención que abarque diferentes ámbitos. Además, cuanto más estructural es la situación de exclusión que sufre una persona, mayores son las probabilidades de que presente múltiples necesidades en diferentes ámbitos: carencia de ingresos mínimos, falta de vivienda, necesidad de recursos para la escolarización de los hijos, etc. de forma que una atención proporcionada por múltiples profesionales, no sólo de los servicios sociales, parece la solución más eficaz para lograr su inclusión social.

Es imprescindible por tanto lograr la coordinación y una dinámica de trabajo conjunto por parte de las distintas administraciones, agentes y servicios que actúan sobre la integración de las personas en situación o riesgo de exclusión social: básicamente, los servicios sociales, empleo, sanidad, vivienda y educación.. Esta idea es la que subyace en el borrador del Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social⁴ elaborado para el nuevo periodo de programación de los fondos estructurales, que establece como uno de sus retos fundamentales “Mejorar y fortalecer las políticas de inclusión activa con estrategias de intervención integrales”.

Sin embargo, esta integralidad a la hora de prestar los servicios necesarios a las personas vulnerables en su viaje hacia la inclusión social, aunque ha avanzado, todavía está lejos de funcionar de manera habitual en la práctica y son muchas las dificultades a las que se enfrentan las administraciones responsables y entidades cuando tratan de trabajar en equipo y coordinadamente. Además, la actual coyuntura de crisis ha complicado más, si cabe, esta coordinación, debido a la creciente demanda de atención y a la disminución de los recursos en algunos casos. El siguiente apartado (2.1) describe las dificultades en la coordinación de diferentes servicios, tal y como fueron analizadas por el Grupo 1.

Por otra parte, siendo las políticas activas de empleo herramientas indispensables de apoyo a las personas más alejadas del mercado laboral, resulta que no están adaptadas a sus necesidades específicas, de forma que ni el acceso a las mismas ni su eficacia en el tratamiento de situaciones complejas son adecuados. La coyuntura de crisis, de nuevo, ha dificultado más la situación. En el apartado 2.2 se recogen las principales conclusiones al respecto trabajadas en el Grupo 2.

⁴ Ver el Borrador del Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social en el enlace: http://www.empleo.gob.es/uafse/es/fse_2014-2020/doc/PROGRAMA_OPERATIVO_DE_INCLUSIóN_SOCIAL_Y_DE_LA_ECONOMíAS_SOCIAL.pdf

2.1. DIFICULTADES EN LA COORDINACIÓN DE LOS DISTINTOS SERVICIOS QUE TRABAJAN PARA LOGRAR LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN

Los principales obstáculos que impiden o dificultan la coordinación entre servicios y agentes y la creación de equipos multidisciplinares están íntimamente relacionados con la estructura organizativa de la administración pública y se refieren a cinco aspectos: la distribución de competencias y los liderazgos en la administración pública (2.1.1); las dificultades en la identificación de las personas en situación o riesgo de exclusión y en el diagnóstico de su empleabilidad (2.1.2); los obstáculos para compartir información sobre las personas vulnerables por parte de los diferentes servicios públicos responsables de su atención (2.1.3); las carencias que pueden presentar los itinerarios de inserción social y laboral dirigidos a las personas en situación o riesgo de exclusión (2.1.4) y las dificultades para el funcionamiento de equipos multidisciplinares (2.1.5).

2.1.1. La distribución de competencias y los liderazgos en la administración pública

Las principales **competencias** que operan sobre la problemática de la exclusión se encuentran **departamentalizadas y separadas en distintos niveles jerárquicos de la administración**: mientras que algunas están situadas en el nivel central, como las prestaciones por desempleo o las pensiones, muchas se sitúan en el nivel autonómico, como la salud, la educación, la gestión de las políticas activas de empleo, o la vivienda, aunque coordinadas a nivel nacional; por su parte, los servicios sociales se sitúan entre el nivel autonómico y local. Esta separación de competencias dificulta la coordinación y colaboración entre los distintos niveles territoriales, departamentos y agentes públicos y privados, la hace costosa en tiempo y recursos, y requiere de un liderazgo que no siempre está disponible.

Como consecuencia de la mencionada departamentalización entre administraciones, se producen también **barreras geográficas** entre los distintos territorios, **que impiden o dificultan la transferencia de personas y derechos, así como la transferencia de conocimiento y buenas prácticas** de unas Comunidades Autónomas y/o Municipios a otros, debido a la existencia de diferentes legislaciones y procedimientos administrativos o burocráticos.

Incluso cuando las competencias para la inclusión social (fundamentalmente empleo y servicios sociales) se sitúan en un mismo nivel de administración, pero dependen de responsables políticos diferentes, se pueden generar dificultades de coordinación motivadas por la existencia de **distintas prioridades políticas** así como de criterios operativos diferentes.

También **en el nivel técnico** se genera, en ocasiones, una **falta de cooperación eficaz**, por varias razones: 1) los profesionales de los diferentes servicios carecen en general de preparación y formación técnica en ámbitos de la inclusión social no relacionados con sus propias competencias, de forma que, por ejemplo, ni los profesionales de los servicios de empleo tienen formación técnica relacionada con los servicios sociales ni los profesionales de los servicios sociales la tienen en el ámbito del empleo y el mercado laboral; 2) en parte como consecuencia de ello, falta el dominio de un lenguaje común y el conocimiento de las tareas y funciones que hace el personal del resto de servicios, con lo que la capacidad de coordinación se ve muy limitada; 3) los profesionales de los diferentes departamentos no tienen las

competencias (ni la autorización legal) para realizar las funciones habituales de un servicio que no es el propio.

Por otra parte, **los servicios sociales** son quienes tradicionalmente **han asumido la iniciativa de liderar** y movilizar recursos para la coordinación que la inclusión activa requiere, ya que son ellos quienes poseen la visión integral de las necesidades de las personas. De hecho cuando ha funcionado temporalmente algún equipo multidisciplinar para **la atención de personas en exclusión dentro del ámbito de la administración pública**, siempre ha sido bajo el impulso y liderazgo de los Servicios Sociales, que son quienes asumen la mayor responsabilidad en relación con estas problemáticas. Sin embargo la capacidad de arrastre de los servicios sociales sobre el resto de servicios es limitada, ya que sus departamentos o concejalías no suelen ser las de mayor peso específico dentro de su nivel administrativo. Por otra parte, se han constatado ciertas resistencias del resto de servicios que no son los servicios sociales a coordinarse con estos últimos para atender a las personas vulnerables. Efectivamente, la coordinación requiere tiempo y recursos que no siempre están disponibles. Esto se traduce en que los equipos multidisciplinarios funcionan mejor en épocas de disponibilidad de recursos, cuando los profesionales del resto de servicios y departamentos disponen de suficiente tiempo para dedicar a la coordinación con los Servicios Sociales, mientras que en épocas de crisis como la actual se ve dificultada esta coordinación.-

2.1.2. Algunas dificultades en la identificación de las personas en situación o riesgo de exclusión y en el diagnóstico de su empleabilidad

La experiencia demuestra que los diferentes servicios implicados en la lucha contra la exclusión tienen dificultades para determinar con cierto consenso quiénes son las personas destinatarias de las actuaciones encaminadas a lograr su inclusión activa. Se han identificado las siguientes dificultades en este sentido:

- a) No está claro si son los servicios sociales o los de empleo **quienes deben valorar el grado de exclusión en el que se encuentran las personas a los efectos de identificar su potencial empleabilidad**. Y aunque habitualmente corresponde a los servicios sociales el diagnóstico de la situación de exclusión de las personas vulnerables para derivarles a los recursos que necesiten, su valoración no siempre es aceptada por el resto de servicios.
- b) Los servicios de empleo tienen **dificultades para diagnosticar la empleabilidad de las personas vulnerables**, esto es, cuáles de ellas son susceptibles de activación a través de la inserción laboral y cuáles aún no pueden pasar a esa fase. Existe el peligro de “utilizar los recursos eficientemente”, centrándose más en las personas con mejores posibilidades y abandonar a las que requieren más recursos y tienen ratios de inserción laboral más bajos.
- c) **No existe un protocolo de certificación de personas en situación o riesgo de exclusión aceptado y utilizado a nivel estatal**. En España existen algunos precedentes que han funcionado bien, como ha sido el caso de los protocolos utilizados para las personas con discapacidad o a las víctimas de violencia de género y que podrían servir como modelo. También sería válida como referencia la iniciativa para elaborar un protocolo de certificación común a todas las Comunidades Autónomas que ha llevado a cabo en los últimos años la Federación de Asociaciones de Empresas de Inserción-FAEDEI.

2.1.3. Obstáculos para compartir información sobre las personas vulnerables

Como ya se ha dicho anteriormente, la problemática de las personas en situación o riesgo de exclusión, por su complejidad, requiere una atención proporcionada por múltiples servicios y profesionales que deberían conocer los diagnósticos y trabajos del resto de profesionales.

Efectivamente, sería deseable, por ejemplo, que los servicios sociales pudiesen acceder a otros datos que, sobre sus personas beneficiarias, figuran en registros de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal, Servicios Regionales de Empleo, etc. Y a la inversa, que en los registros de los servicios de empleo pudiera constar también el historial con que esa persona figura en los servicios sociales. De esta forma los diferentes servicios involucrados en la inserción social y laboral de estas personas poseerían una visión más global y más completa de la problemática de estas personas y de las diferentes dimensiones de la solución que pueden aportar.

Pero la información sobre las personas en situación o riesgo de exclusión no siempre es adecuadamente compartida por parte de estos servicios. Faltan registros de personas en situación o riesgo de exclusión social, accesibles a todos los servicios, faltan mecanismos y hábito de compartir información útil por parte de los distintos servicios y existe escasa experiencia en la realización de diagnósticos compartidos. En algunas ocasiones no es posible acceder a determinados sistemas de información entre administraciones de distinto rango (local, autonómico, estatal). Y en otras ocasiones puede ocurrir que un servicio haya determinado que una persona está en riesgo, pero no cuenta con el canal adecuado para transmitirlo a otros servicios.

Algunos obstáculos concretos identificados para el intercambio de la información, especialmente en el caso de los Servicios de Empleo y los Servicios Sociales, son los siguientes:

- La ausencia de conexión entre los datos relativos a la Seguridad Social y el Sistema de Información de los Usuarios de los Servicios Sociales (SIUSS), unido a las limitaciones a la hora de identificar en los sistemas de información quiénes son personas vulnerables; esto hace que no sea posible, de una manera accesible y sistemática, conocer el número de personas en situación de exclusión que logran acceder a una empleo ni hacer un seguimiento de la vida laboral de estas personas.
- Diferencias de criterio en la identificación y registro de las personas en exclusión en los Sistemas de Información de los Servicios Públicos de Empleo (asignación de la clave 19⁵). A ello hay que sumar que esta identificación y registro no está exenta de cierta arbitrariedad ya que, en última instancia, es voluntad o decisión del personal técnico al introducir los datos sobre las personas en el sistema.

⁵ El Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) permite a los Servicios Públicos de Empleo estatal y autonómicos compartir una información básica y coordinada sobre las Políticas Activas de Empleo y las Prestaciones por Desempleo. Este sistema permite asignar claves según las situaciones de las personas registrada y, en concreto, la clave 19 se asigna a aquellas personas que se encuentran en situación de exclusión social.

- El riesgo de atentar contra la privacidad de las personas e incurrir en el incumplimiento de la Ley de Protección de Datos.
- Escasa voluntad política para elaborar indicadores que desde el ámbito del empleo sirvan para medir la exclusión social. Y, al mismo tiempo, dificultades técnicas para medir la empleabilidad de una persona vulnerable y la vulnerabilidad de una persona empleable.
- Diferencias entre los sistemas regionales en cuanto a la gestión de la información sobre las personas vulnerables.

2.1.4. Algunas carencias de los itinerarios de inserción social y laboral

Un itinerario de inserción social y laboral es una actuación o conjunto de actuaciones diseñadas para lograr la inclusión social de una persona que se encuentra en situación o riesgo de exclusión social. El itinerario se diseña en función de las necesidades de la persona destinataria y evoluciona a lo largo del tiempo para adaptarse a las demandas y nuevas necesidades que le pueden ir surgiendo a la persona. En su ejecución pueden intervenir varios servicios o agentes que trabajan de forma coordinada. En general consta de varias fases que podrían resumirse como sigue:

1. Diagnóstico de la situación de exclusión en la que se encuentra la persona.
2. Atención social y trabajo comunitario. Entre las tareas que se llevan a cabo en esta fase están las siguientes: puesta a disposición de la persona usuaria de alguno de los recursos existentes en el catálogo de la administración estatal, regional y local; tramitación de ayudas; desarrollo de competencias pre-laborales; trabajo comunitario; derivación a servicios especializados (salud, vivienda, etc.).
3. Mejora de la empleabilidad. En esta fase se ofrecen servicios como la orientación laboral, la oferta formativa ocupacional, acompañamiento e intermediación laboral, medidas de apoyo para facilitar la incorporación de las personas al itinerario (ayudas al desplazamiento y a la conciliación).
4. Inserción laboral.
5. Seguimiento y evaluación del itinerario.

En el **Apartado 6.2. de este documento** se describe con detalle una **propuesta de bases para la elaboración de itinerarios de inserción social y laboral dirigidos a personas en situación o riesgo de exclusión social** que ha sido generada en el seno de la RIS.

Los itinerarios de inserción social y laboral se consideran la mejor herramienta para atender de forma integral a las personas vulnerables. Aún así, estas personas no siempre consiguen finalizar un itinerario de inserción social y laboral, porque los itinerarios adolecen de una serie de carencias. Entre las carencias identificadas se encuentran unas de tipo administrativo, derivadas de la legislación que regula las Políticas Activas de Empleo y del funcionamiento de los servicios públicos de empleo y sociales, y otras relacionadas con la disponibilidad de recursos. A continuación se describe cada una de ellas:

- ❖ Los servicios públicos de empleo tienen poca flexibilidad para adaptarse a los distintos perfiles de las personas que intentan acceder al mercado laboral. Además, en muchas ocasiones, la formación que ofrecen no responde a los requerimientos del mercado de trabajo (e.g. la formación no conduce a la obtención de certificados de profesionalidad o éstos son poco demandados), o no se adapta a las características asociadas al perfil de las personas vulnerables de manera que es inviable que accedan a ella.
- Ello conlleva que en ciertas ocasiones las personas usuarias puedan tener dificultades para acceder a determinadas fases del itinerario de inserción, por ejemplo, algunas personas no pueden acceder a la formación para el empleo porque no disponen de la titulación mínima requerida.
- ❖ Los servicios sociales adolecen de cierto desconocimiento acerca de la formación y los perfiles demandados por el mercado de trabajo actual.
 - ❖ La escasez de recursos económicos, técnicos y materiales puede dificultar que se llegue a todas las personas y, al mismo tiempo, la presión que sufren los servicios públicos de empleo por obtener resultados puede obligar a focalizar las actuaciones en las personas más empleables en detrimento de las menos empleables.
 - ❖ Existen pocas empresas que se ofrezcan para acoger a personas que desean realizar las prácticas de su formación para el empleo. Asimismo, son escasas las empresas que se han habilitado para poder otorgar acreditaciones mediante la certificación laboral.
 - ❖ Las personas de determinados perfiles pueden encontrarse con dificultades para acceder a la formación ocupacional que se les ofrece. Entre los problemas a los que deben enfrentarse se encuentran las responsabilidades familiares de menores o personas dependientes para los cuales no disponen de servicios de conciliación; o la necesidad de desplazarse desde su domicilio hasta el lugar donde se imparte la formación sin disponer de recursos para afrontar el transporte.
 - ❖ La distribución de competencias administrativas, la forma en que se organizan las distintas actuaciones y se coordinan todos los agentes y servicios que intervienen en el itinerario, puede generar en la persona beneficiaria una dinámica de retrocesos o bucles (llegadas a una determinada fase del itinerario, retroceden a una fase previa en lugar de avanzar), dificultando que puedan llegar a completar su proceso de inclusión social.

2.1.5. Algunas dificultades en el funcionamiento de equipos multidisciplinares

Como se decía anteriormente, la problemática de las personas vulnerables es compleja y requiere una atención desde ámbitos diferentes, con múltiples profesionales, no sólo de servicios sociales y de empleo, sino también de sanidad, vivienda o educación. Esta necesidad cristaliza en una de las fórmulas que se viene promoviendo y fomentando en los últimos años desde la Unión Europea para lograr la inclusión social activa de estas personas: los equipos multidisciplinares. Un equipo multidisciplinar es un equipo de trabajo integrado por varios agentes, con frecuencia pertenecientes al sector público y al

privado, que se crea con un objetivo específico y durante un periodo de tiempo determinado para trabajar con un grupo de población que necesita superar una determinada situación de exclusión social.

Las principales dificultades a las que se enfrentan los equipos multidisciplinares se refieren fundamentalmente a la coordinación y a los desfases en los momentos de intervención con estas personas.

Un equipo compuesto por profesionales de diferentes ámbitos actuando simultáneamente puede generar un modelo de atención con múltiples interlocutores para la persona usuaria, lo cual no se considera idóneo, puesto que parece más conveniente que las personas que acuden a los servicios sociales tengan una única persona de referencia. Tampoco parece adecuado que una persona en situación de vulnerabilidad tenga que enfrentarse a los numerosos trámites burocráticos y administrativos y a las peticiones de información que le irían surgiendo al tener que “peregrinar” por diferentes servicios y departamentos.

En la práctica resulta difícil conformar equipos multidisciplinares que funcionen de manera estable y habitual en los itinerarios de inserción social y laboral de las personas en riesgo de exclusión social. No obstante, en el apartado 3.1.3. del Informe se ofrecen algunas claves de mejora del trabajo de los equipos multidisciplinares.

2.2. CARENCIAS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS VULNERABLES

Existe consenso dentro de la Red sobre el hecho de que las Políticas Activas de Empleo (PAE), tal como están diseñadas actualmente, no resultan eficaces para lograr la inserción en el mercado laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión social.

Además de los efectos de la insuficiente coordinación entre los servicios sociales y los de empleo revisados en el apartado anterior, entre sus carencias se pueden mencionar las siguientes:

- Mientras que su diseño y articulación jurídica procede de la administración estatal, su ejecución tiene lugar en el ámbito autonómico lo que implica una necesidad de adaptarlas a las diferentes realidades y legislaciones que existen a nivel regional y local. Además, tienen un carácter generalista y poco adaptado a las necesidades específicas de los diferentes perfiles de personas, tal como refleja la normativa que les sirve de base (2.2.1).
- No logran resolver el problema de algunas incompatibilidades entre el derecho a la garantía de ingresos y el derecho a la inserción social y laboral de las personas en situación de exclusión (2.2.2).
- La crisis económica ha aumentado ostensiblemente el número de potenciales usuarios de estas políticas, relegando a las personas menos empleables. Al haber un mayor número de personas que buscan empleo, quienes tienen un perfil de mayor empleabilidad acceden antes o más fácilmente a los recursos de las PAEs en detrimento de las que se encuentran en una situación de exclusión estructural y, por tanto, más alejadas del mercado laboral (2.2.3).

2.2.1. Limitaciones normativas en la respuesta de las PAE a las necesidades de las personas vulnerables⁶

Uno de los principios que rigen las Políticas Activas de Empleo es el de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, por lo tanto estas políticas deben tener entre sus prioridades también a las personas más alejadas del mercado laboral. Sin embargo las PAE, tal como las conocemos hoy, se caracterizan por diseñar planes o programas globales destinados a solucionar problemáticas generales, y no descienden a identificar perfiles ni a diseñar programas más específicos adaptados a las diferentes necesidades de las personas que buscan empleo y que muestran otras debilidades, además del desempleo. Los cambios legislativos recientes que regulan las PAE tampoco han logrado una formulación de las políticas destinadas a las personas más vulnerables que se adapte eficazmente a las necesidades actuales de estas personas.

La legislación que rige actualmente las PAE de aplicación a los colectivos de personas más vulnerables tiene su origen en tres normativas distintas:

- ❖ La **Estrategia Española de Empleo**, aprobada en octubre de **2011, con vigencia hasta 2014**, y que es una réplica de la Estrategia Europa 2020. Este documento recoge la estrategia conjunta de todos los Servicios Públicos de Empleo para gestionar las Políticas Activas de Empleo en España y ordena dichas políticas en 10 ámbitos de aplicación, uno de los cuales es el de Oportunidades para colectivos con especiales dificultades. Lo cierto es que esta Estrategia no profundiza demasiado en las necesidades de estas personas por lo que apenas sirve como referente normativo al respecto.
- ❖ **El Plan Anual de Acción para el Empleo 2012 (PAPE)⁷**, aprobado el 6 de julio. Recoge la concreción anual de las políticas de empleo y sirve de base para la elaboración de los correspondientes planes regionales de empleo que elaboran las CC.AA. Este Plan anual incluye seis objetivos prioritarios de los cuales el quinto es el de “colectivos específicos”⁸ donde se ubican las medidas destinadas a las personas más vulnerables, entre las que se señala expresamente a las mujeres víctimas de violencia de género, a las víctimas de violencia doméstica y del terrorismo, a las personas con discapacidad o en situación de exclusión social. En la redacción del Plan participan tanto el Estado como las CC.AA., por lo que es una excelente

⁶ La reunión del grupo de trabajo que trató estas cuestiones tuvo lugar en abril de 2012, por tanto no recoge la evolución más reciente de las Políticas Activas de Empleo: los Planes Anuales de Acción para el Empleo 2013 y 2014 y la Estrategia de Activación para el Empleo 2014-2016.

⁷ http://www.sepe.es/contenido/empleo_formacion/formacion/formacion_para_el_empleo/plan_anual_politica_activa.html. Aunque no es el más actualizado es el documento que fue analizado en la RIS.

⁸ Con referencia a los PAPE posteriores, cabe destacar que en el PAPE 2013 existen cuatro objetivos estratégicos, de los cuales el segundo es “Mejorar la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo”. Las medidas y acciones de políticas activas de empleo dirigidas a colectivos con especiales dificultades son objetivos estructurales del Plan y se incluyen en el Eje 2. Formación, “Promover una oferta formativa dirigida especialmente a los colectivos con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral”, y en el Eje 3. Oportunidades de empleo “Fomentar y sostener la contratación de colectivos y sectores con dificultades, para proporcionar trabajo, experiencia y sostener la actividad económica”. En el PAPE 2014 existen cinco objetivos estratégicos, en los cuales no se nombra de forma específica a estos colectivos. Las medidas y acciones de políticas activas de empleo dirigidas a colectivos con especiales dificultades también son objetivos estructurales del Plan y se incluyen en los mismos Ejes (2 y 3) y bajo la misma denominación que en el PAPE 2013 (Nota de la Asistencia Técnica).

oportunidad para incorporar medidas prioritarias dirigidas a las personas más alejadas del mercado laboral, con el fin último de que dichas prioridades puedan ser incluidas posteriormente en los diferentes planes regionales de empleo que elaboren las CC.AA. No obstante, en la exposición de medidas del objetivo quinto mencionado predominan las medidas implementadas por la CCAA y no hay apenas alusiones a las que pueda desarrollar el Servicio Público de Empleo Estatal.

- ❖ El [Real Decreto Ley 3/2012](#)⁹, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que ha derogado la reforma de las PAE aprobada por Real Decreto Ley 3/2011, de 18 de febrero de 2011. Esta norma sí recoge diversas medidas destinadas a las personas en situación o riesgo de exclusión. Por un lado, convierte en vigentes, como acciones y medidas de políticas activas de empleo, una serie de reales decretos y órdenes ministeriales de los años 80, 90 y primeros 2000 (como el programa de Talleres de Empleo de 1999, etc.), tal como recoge la disposición final duodécima del R.D. de 2012. Por otro lado, la disposición final décima del R.D. de 2012, también modifica parte del artículo 25 de la Ley 56/2003 de Empleo, describiendo las oportunidades para colectivos con especiales dificultades: básicamente incluye la especial consideración para las mujeres víctimas de violencia de género, las personas con discapacidad y las personas en situación de exclusión social, y establece, para las personas con discapacidad, incentivos a su contratación, tanto en el empleo ordinario como en el empleo protegido, a través de los Centros Especiales de Empleo; respecto a las personas en situación de exclusión social, establece que se impulsará su contratación a través de las empresas de inserción.

De la legislación anterior se deriva una limitación fundamental de las PAE respecto al universo de su población destinataria, a saber, sus programas y actuaciones no están diseñados para atender a las personas que se encuentran en una situación de exclusión más estructural. Entre estas personas estarían, entre otras:

- aquellas que no pueden acceder a determinados cursos de formación para el empleo ofrecidos por los servicios de empleo porque no poseen la titulación **y/o formación** mínima requerida.
- las personas inmigrantes no regularizadas, o que, debido a la crisis, han perdido su empleo y, consecuentemente, su permiso de residencia;

En los apartados 3.4 y 3.5. de este documento se recogen algunas propuestas para mejorar la empleabilidad de las personas vulnerables y que suponen un avance en el trabajo de las Políticas Activas de Empleo con estas personas.

⁹ La [Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral](#) es la versión definitiva de la reforma laboral del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero 2012, tras su paso por el Parlamento.

2.2.2. Algunas incompatibilidades entre la garantía de ingresos y la inserción social y laboral

Las personas en situación o riesgo de exclusión cuentan a menudo con muy bajos ingresos y escasas o nulas posibilidades de lograr un empleo que les proporcione alguna remuneración. Sus procesos de inserción social y laboral no son lineales ni definitivos, con avances y retrocesos, con entradas y salidas en empleos frecuentes, muy a menudo inestables y precarios. Tal y como contempla la estrategia de inclusión activa, en estas circunstancias es imperativo que estas personas cuenten con unos ingresos garantizados al tiempo que participan en itinerarios de inserción social y laboral que les permitan el acceso o la vuelta a un empleo y a la independencia económica. Si bien en teoría las prestaciones económicas no sólo son compatibles, sino que están orientadas a facilitar la inserción laboral de las personas que las perciben, la interacción entre el apoyo a la renta y la inserción en el empleo resulta a menudo compleja, pudiendo en algunos casos interferir negativamente en el proceso de inserción, especialmente en los casos de empleos de muy corta duración o a tiempo parcial.

❖ Las prestaciones y programas estatales

La prestación y el subsidio por desempleo constituyen el primer apoyo a las personas que han perdido un empleo tanto en términos de mantenimiento de renta, en función del salario anterior y el tiempo cotizado, como de acceso a medidas de políticas activas de empleo.

Cuando se agota esta protección existen otros dos dispositivos de apoyo económico y a la inserción: el **Plan Prepara** y la **Renta Activa de Inserción**, que combinan una renta mínima (hasta 450 euros) y medidas de empleo. Estos dos dispositivos se caracterizan, cada uno con sus especificidades, por un apoyo más intensivo y adaptado a la cualificación profesional y al empleo por parte de los servicios de empleo y, por parte de la persona beneficiaria, por un compromiso de participación (el “**Compromiso de Activación**”) en las actividades que los servicios de empleo le propongan. Tanto en la teoría como en el funcionamiento en la práctica del **Plan Prepara**, la percepción de la prestación económica es fácilmente compatible con un empleo de muy corta duración (días o semanas), ya que su suspensión temporal y reanudación es muy ágil; y con un empleo a tiempo parcial, ya que no se cancela la prestación, sino que sólo se reduce en la parte correspondiente. De esta forma, la mejora de la empleabilidad de estas personas a través de estas experiencias laborales no se ve comprometida por el desincentivo que la pérdida definitiva de la prestación acarrearía. El Plan Prepara tiene no obstante dos características que lo hacen menos apropiado para las personas con más dificultades: por una parte, el periodo de percepción es de 6 meses (aunque prorrogable), muy a menudo demasiado corto para un itinerario complejo; por otra parte, no implica una coordinación con los servicios sociales, que podrían apoyar en el proceso de inserción incrementando su eficacia. La **Renta Activa de Inserción**, por su parte, tampoco parece generar desincentivos importantes al empleo y, al ser de duración superior (11 meses), su eficacia puede ser mayor.

Todas estas prestaciones son de ámbito estatal y están gestionadas por el Servicio Público de Empleo estatal, en colaboración con las Comunidades Autónomas.

❖ Las Rentas Mínimas:

Cuando la prestación y el subsidio por desempleo se agotan y/o no se dispone de otros ingresos, es cuando entra en juego el siguiente nivel de protección, que corresponde a los **esquemas de rentas mínimas** de las Comunidades Autónomas. En sus diferentes regulaciones, denominaciones y especificidades, las rentas mínimas recogen en general el derecho de las personas vulnerables a percibir una renta económica al tiempo que participan en medidas de inclusión social y, en la medida en que sea lo oportuno, de acompañamiento para el empleo. Si bien en teoría el objetivo siempre es la inclusión sociolaboral, en la práctica, en algunas Comunidades, se puede estar obstaculizando el proceso de inserción, cuando, por ejemplo, la persona perceptora logra acceder a un empleo temporal y/o a tiempo parcial y con una remuneración muy pequeña y su derecho a (una parte de) la renta se cancela. Dependiendo de la renta percibida y dependiendo del salario, es posible que a la persona no le compense aceptar el empleo, o que si lo acepta sea sin declararlo.

Esta situación se agrava cuando la tramitación de las rentas es lenta. Si el proceso de suspensión y reanudación de la percepción es demasiado largo, entonces el incentivo a aceptar un empleo corto (unos días, unas semanas) desaparece, entorpeciendo el proceso de inserción. Estos desincentivos, que se convierten en “trampas de pobreza”, se producen particularmente en los casos de remuneraciones potenciales o reales muy reducidas y, aunque no es sencillo tratarlos, hay experiencias de Comunidades Autónomas de mucho interés, como País Vasco y Castilla y León. En ellas se articulan ciertos incentivos al empleo, de forma que una persona perceptora de una renta mínima que trabaje, por ejemplo, durante dos semanas a tiempo parcial por 300 euros, recibirá ese mes su prestación habitual a la que se le restará esta cantidad; en el País Vasco, la reducción es incluso menor, con un esquema de incentivos decreciente.

2.2.3. El impacto de la crisis económica sobre las Políticas Activas de Empleo dirigidas a las personas en situación o riesgo de exclusión

La crisis económica ha supuesto una modificación en la situación de las personas que se encuentran más alejadas del mercado laboral, ya que por una parte ha aumentado el número de demandantes de políticas activas de empleo y por otra han disminuido los recursos disponibles para atender a todos. Esta situación genera consecuencias para las personas vulnerables que son destinatarias de las acciones de las políticas activas de empleo, en dos sentidos:

- ❖ La destrucción de empleo consecuencia de la crisis ha resultado en un incremento del número de demandantes de empleo de todos los perfiles, mientras que los recursos disponibles (ofertas formativas o de empleo, orientación...) son menores. Como consecuencia de ello, **las personas que llevan más tiempo desempleadas**, cuya situación es más estructural, tienen más dificultad **de conseguir un empleo mientras que las personas que han salido recientemente del mercado laboral**, cuya situación es más coyuntural, se encuentran mejor posicionadas para acceder a los escasos recursos existentes. De forma involuntaria las PAE podrían estar priorizando las inserciones laborales más rápidas o menos costosas en detrimento de las inserciones laborales más costosas y prolongadas que requieren las personas en situación de mayor vulnerabilidad y mayor alejamiento del mercado laboral.

- ❖ Por otro lado, la escasez de recursos y el impacto de la crisis sobre los hombres (mayor pérdida de empleo en puestos de trabajo masculinizados como la construcción, e industria manufacturera, etc.) también parece haber puesto en un segundo plano la lucha contra la desigualdad de género en el acceso al empleo y en las condiciones laborales. Si bien es cierto que, al menos al inicio de la crisis, los hombres se vieron más afectados y se ha producido cierta convergencia en las cifras, esto no ha sucedido por una mejora de la situación de las mujeres. Los efectos de la crisis pueden estar haciendo invisibles las barreras institucionales y sociales que se encuentran tras las diferencias entre empleo y paro de las mujeres y los hombres y la inercia podría llevar a una activación de las mismas una vez se retome la senda de crecimiento de la actividad y el empleo.

3. MECANISMOS PARA AVANZAR EN LA INCLUSIÓN SOCIAL A TRAVÉS DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN

La Administración Pública debe jugar un papel protagonista y de liderazgo en los procesos de inclusión social de las personas que se encuentran en situación vulnerable y con profundas dificultades para acceder a un empleo. Debe ser capaz de articular mecanismos de coordinación eficaces que aseguren un diagnóstico certero de la empleabilidad de estas personas y ofrecerles itinerarios de inserción verdaderamente adaptados a sus necesidades. Al mismo tiempo, la Administración también es responsable de articular fórmulas eficaces para promover la disponibilidad de empleos para estas personas, aunque en la práctica cuente con la colaboración de otros agentes que realizan una labor complementaria muy valiosa y necesaria.

Así pues, para que las Administraciones Públicas logren una activación eficaz de las personas en situación o riesgo de exclusión necesitan:

- ❖ Poner en marcha fórmulas de coordinación y de trabajo conjunto por parte de los departamentos y agentes involucrados en la inserción social y laboral de estas personas (Apartado 3.1).
- ❖ Diagnosticar de forma acertada su empleabilidad (3.2)
- ❖ Avanzar en el uso compartido de la información sobre estas personas por parte de los distintos servicios implicados, fundamentalmente, los servicios sociales y los de empleo (3.3).
- ❖ Ofrecer itinerarios de inserción social y laboral adaptado a sus necesidades específicas (3.4).
- ❖ Diseñar fórmulas para fomentar la disponibilidad de empleos para estas personas (3.5).

3.1. LA ARTICULACIÓN DE MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y TRABAJO CONJUNTO POR PARTE DE LOS DISTINTOS SERVICIOS QUE TRABAJAN

PARA LOGRAR LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN

Tal como se decía en un apartado anterior de este informe, la separación de competencias en la administración pública es uno de los principales obstáculos a la coordinación entre agentes y a su trabajo conjunto. Para superar este problema es posible articular mecanismos de coordinación que pueden promoverse bien desde el más alto nivel político (mediante legislación, por ejemplo) o bien desde un nivel más técnico u operativo.

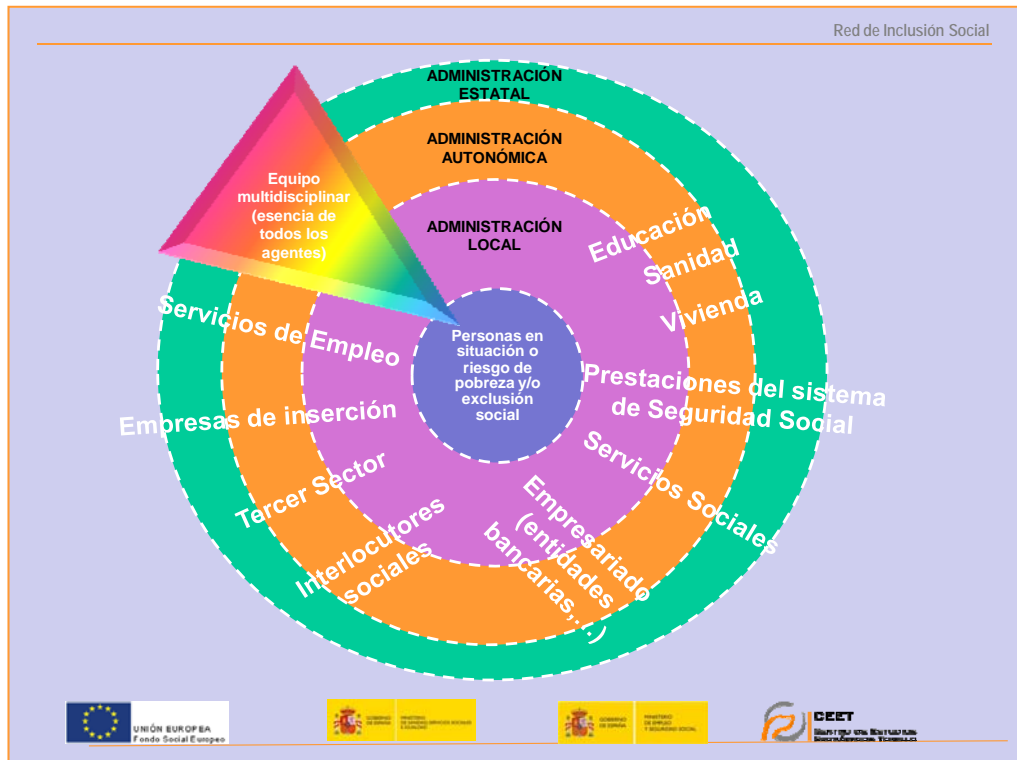
Una solución de máximos podría ser la aprobación de una norma de carácter estatal, con aplicación en todos los territorios y administraciones, para promover la coordinación entre los servicios sociales y los servicios de empleo o, en su defecto (dadas las dificultades que este complicado proceso competencial podría acarrear) un protocolo de coordinación a nivel estatal en el marco de la cooperación técnica entre las administraciones públicas.

Otra solución de nivel político podría ser la unificación de las competencias de servicios sociales y empleo en una misma consejería o departamento,. El mayor tamaño resultante de esta unificación generaría un mayor peso específico en el conjunto del gobierno regional y mejoraría su “capacidad de arrastre” o de negociación, en parte, debido a la mayor visibilidad de sus actuaciones, tanto dentro como fuera del gobierno.

Además de estas propuestas, la RIS propone la concreción de la coordinación en tres figuras: en primer lugar, en un plano más teórico, un modelo de coordinación donde aparecen representados los distintos agentes involucrados en la inserción social y laboral de las personas vulnerables (apartado 3.1.1); en segundo lugar, a un nivel más operativo, la articulación de protocolos de cooperación entre los servicios sociales y los de empleo (3.1.2); en tercer y último lugar, algunas recomendaciones para el trabajo de equipos multidisciplinares (3.1.3).

3.1.1. El modelo teórico de coordinación para la inclusión social según la RIS

La RIS ha analizado diferentes modelos de coordinación entre los agentes involucrados en la inclusión social de las personas en situación o riesgo de exclusión, incluyendo el papel que debería asumir cada uno de ellos. Finalmente ha logrado consensuar un modelo de coordinación que se presenta a continuación.



Este esquema representa un modelo de funcionamiento donde las personas en situación de vulnerabilidad se encuentran en el centro del sistema. En círculos concéntricos, representando los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas (tanto más alejadas del centro cuanto menor es su proximidad a las personas) se sitúan todos los agentes involucrados en la elaboración de itinerarios de inserción sociolaboral para estas personas: el sector público (servicios sociales, de empleo, de educación, de vivienda y las prestaciones del sistema de seguridad social); el sector privado (ONGs, empresas de inserción y empresariado) y los interlocutores sociales (sindicatos y organizaciones empresariales).

Las líneas discontinuas que marcan la separación entre niveles de administración indican la permeabilidad e interacción que debe existir entre ellas y entre los diferentes agentes que se ubican en cada nivel. También representan la evolución de la persona a lo largo de su itinerario en forma circular y no lineal; es decir, la persona debe poder iniciar su itinerario en cualquier punto (a partir de cualquier necesidad y a través del servicio o recurso correspondiente) y desde ahí avanzar o retroceder a lo largo de los diferentes servicios y recursos que el sistema pone a su disposición, en función de su evolución y necesidades, y sin seguir necesariamente siempre una línea en el tiempo con un inicio y un final.

En este esquema **debería existir un sector**, representado por el triángulo, que **aglutinaría la esencia de todos los agentes involucrados** en todos los niveles administrativos **y que funcionaría como equipo multidisciplinar** u organismo autónomo de inclusión activa, donde los servicios sociales son un agente más, no necesariamente la piedra angular sobre la que pivota todo el sistema.

3.1.2. Propuesta de la RIS de un protocolo de cooperación y coordinación

La RIS ha consensuado un modelo teórico de protocolo de coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales para la inserción social y laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión. En el **Apartado 6.2. de este documento** se describe con detalle la **propuesta de bases** consensuada.

A continuación se describen algunas reflexiones y recomendaciones sobre los elementos del mismo, como por ejemplo, el objetivo que debe considerar un protocolo de esta naturaleza, los agentes participantes en su elaboración y algunas pautas sobre su contenido.

❖ Objetivo del protocolo.

El objetivo o finalidad principal de un protocolo de coordinación entre empleo y servicios sociales debería ser el de conseguir que el máximo número de personas vulnerables de los perfiles que se señalan a continuación abandonen la situación de exclusión social a través de un apoyo eficaz en la consecución de un empleo, con el apoyo de unos ingresos adecuados y unos servicios públicos de calidad. El protocolo también debería incorporar objetivos intermedios referidos a aquellas personas con escasas posibilidades de ser empleables.

La población destinataria de un protocolo de estas características estaría compuesta, al menos, por los siguientes perfiles:

- perceptoras de Rentas Mínimas de Inserción que reúnan unos requisitos mínimos para ser empleables y/o ser susceptibles de mejorar su nivel de empleabilidad,
- personas con discapacidad que presenten dificultades para acceder a un empleo,
- personas paradas de larga duración, y
- aquellas otras personas que se considere necesario incluir por parte de los firmantes del protocolo.

❖ Agentes participantes en la elaboración de un protocolo de cooperación y coordinación entre los servicios sociales y los de empleo.

El proceso de elaboración de un protocolo de estas características debería estar liderado por el sector público. Dada la menor implicación habitual de los Servicios de Empleo, sería muy interesante que el proceso fuera liderado por ellos, en estrecha colaboración con los Servicios Sociales, precisamente para reforzar su participación; no obstante, los mejor conocedores de las necesidades de esa coordinación son los servicios sociales, y también son ellos quienes más habitualmente han asumido el peso en dicho liderazgo.

Entre los agentes participantes deberían encontrarse:

- El personal responsable de los Servicios Sociales Comunitarios, en especial, quienes asumen la gestión de las Rentas Mínimas.
- El personal responsable de los Servicios de Empleo, en particular, quienes gestionan las políticas activas de empleo.
- El Tercer Sector, como entidades colaboradoras con ambos servicios.

- Interlocutores sociales: sindicatos y empresarios

❖ **Contenido del protocolo.**

A continuación se describen los elementos que la RIS propone que sean incorporados en un protocolo de coordinación entre los servicios sociales y los de empleo:

- a. Un diagnóstico inicial de los obstáculos a la coordinación entre ambos servicios.
- b. Identificación y caracterización de las personas que necesitan sólo servicios sociales, personas que necesitan sólo servicios de empleo, y personas que necesitan de ambos para identificar en qué casos debería haber coordinación.
- c. Un catálogo de recursos de ambos servicios, incluida la información sobre las personas vulnerables de la que disponen.
- d. Descripción de los mecanismos de coordinación: trabajo por casos, reuniones conjuntas, mecanismos de derivación de un servicio a otro, compartir información/opinión puntual, etc. En definitiva, una descripción pormenorizada de quién hace qué, cómo, cuándo y dónde. En dicha descripción se debería contemplar: por un lado, el itinerario de la persona usuaria del servicio y, por otro lado, la temporalización de cómo se va a aplicar.

En este punto, debería concretarse cuál es el mecanismo que desencadena la puesta en marcha del protocolo. A este respecto existen diferentes propuestas, como por ejemplo:

- el inicio de la percepción de la Renta Mínima,
 - el inicio de la percepción de otras prestaciones,
 - la formalización de un contrato de inserción,
 - etc.
- e. Planificación y presupuesto (en horas de trabajo y en euros) de la coordinación. La implementación de un protocolo de estas características no debería requerir, en principio, financiación adicional, aunque sí recursos propios en forma de personal y tiempo.
 - f. Necesidades de formación de profesionales de empleo y de servicios sociales. Es fundamental formar previamente a los profesionales que van a estar implicados en el protocolo, así como ofrecerles un soporte continuo y recoger sus propuestas de mejora. También puede resultar muy eficaz para el trabajo conjunto que el personal técnico posea una trayectoria profesional mixta en ambos servicios (personas que han estado durante una etapa de su vida profesional en los servicios sociales y después pasan a un servicio de empleo o viceversa).

- g. Identificación de las personas clave en la coordinación. En la designación de estas personas pueden surgir ciertas reticencias ante la asunción de nuevas tareas y responsabilidades.
- h. Descripción de la participación de las ONG y de otros agentes clave a nivel local.

3.1.3. Algunas recomendaciones para el trabajo en equipos multidisciplinares

Como ya se avanzó en el Apartado 2.2. de este informe, la intervención con personas en riesgo a través de equipos multidisciplinares no es sencilla. La existencia de múltiples interlocutores y los desajustes en los momentos de intervención de los diferentes servicios involucrados han sido identificados como potenciales debilidades.

Sin cuestionar la pertinencia, utilidad y necesidad de los **equipos multidisciplinares** en determinadas circunstancias, algunas recomendaciones para mejorar su funcionamiento se explican a continuación:

- ❖ Es deseable que haya **colaboración pública y privada** y que el servicio público asuma el liderazgo, impulse el proyecto y coordine al resto de los agentes participantes, pues la voluntad política y el empoderamiento desde la administración pública resultan esenciales para impulsar y liderar este tipo de proyectos. Por su parte, la entidad privada (ONG o empresa), debería asumir un papel de colaborador necesario, actuando como ofertante de empleo, dada la mayor flexibilidad y capacidad que poseen estas organizaciones con respecto a los servicios públicos de empleo para ofrecer a las personas en situación de exclusión empleos tutorizados y adaptados a sus necesidades específicas.
- ❖ **Es muy recomendable que la coordinación** entre los diferentes agentes involucrados en un equipo multidisciplinar **se rija por un convenio o protocolo** definido de actuación. Como ejemplos de este tipo de equipos multidisciplinares figuran los programas CLARA, SARA y AURORA del Instituto de la Mujer, que ofrecen itinerarios de inserción sociolaboral a mujeres en situación de dificultad. Estos programas se articulan mediante convenios firmados por la AGE (Ministerio de Empleo, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad o el propio Instituto de la Mujer), el empresariado y, en algunos casos, la administración local (Ayuntamientos). También son ejemplo algunas Comunidades Autónomas que establecen acuerdos entre los Servicios Sociales y otros Servicios de su propio ámbito Autonómico o Local (Castilla y León, Comunidad de Madrid, etc.)
- ❖ Los equipos multidisciplinares para la atención integral deberían contar con un liderazgo claro, idealmente el de los Servicios Sociales, ya que cuentan con una visión más global de la problemática de las personas. Además, este liderazgo y visibilidad debe ser trabajado en un doble plano:
 - De cara al exterior: este servicio sería quien atendería a la persona usuaria garantizándole un único interlocutor válido.

- De cara al interior: se coordinaría con el resto de servicios, administraciones y agentes, buscando acuerdos y protocolos de coordinación para ofrecer a la persona usuaria una atención integral o multidisciplinar.
- ❖ La **atención integral que se presta desde** algunas entidades privadas. Sería el caso de **grandes entidades del Tercer Sector de Acción Social** que a través de su cartera propia de servicios ofrecen a la persona usuaria todas (o casi todas) las coberturas que necesita. Muy parecido, aunque con sus peculiaridades, es el caso de las Empresas de Inserción donde se ofrece a cada persona usuaria un acompañamiento social que permite el acceso a recursos y servicios tanto públicos como privados personalizados y adaptados a su problemática concreta; en este caso, la Empresa de Inserción, aunque no aglutina en su estructura interna todos los servicios, hace de mediador o intermediario para buscar esos recursos y ponerlos a disposición del beneficiario.
- ❖ Las **mesas de trabajo y coordinación de las Comunidades Autónomas** que han funcionado razonablemente bien en el pasado reciente. En algunas de ellas, como Cataluña o Castilla-La Mancha, se trataban incluso casos problemáticos relacionados con la necesidad de vivienda en épocas en las que aún no había estallado la crisis. En el nivel local también funcionaron bien en el pasado los Consejos de barrio o los Consejos de salud integrados por sindicatos, ayuntamientos, etc.

En el compendio de buenas prácticas que se presenta en el Capítulo 5 del informe se recogen experiencias exitosas de equipos multidisciplinares creados para atender a personas vulnerables en su inserción sociolaboral, cuyo funcionamiento se basa, precisamente, en alguna de estas recomendaciones.

3.2. LA IDENTIFICACIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN Y EL DIAGNÓSTICO DE SU EMPLEABILIDAD

Resulta indispensable clarificar quiénes son las personas en situación o riesgo de exclusión, qué servicio o servicios deben asumir la responsabilidad de su inserción social y laboral y cómo debe afrontarse el diagnóstico de su empleabilidad. **La Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción describe** en su artículo 2 cuáles son **los colectivos en situación de exclusión social** y establece que corresponde a los servicios sociales la acreditación de dicha situación. Según esta Ley, son personas en situación de exclusión social las que se encuentren en alguno de los grupos siguientes:

- a) **Perceptores de Rentas Mínimas de Inserción**, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma, así como los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de ellas. La Red de Inclusión Social matiza que además de las personas que estén percibiendo o hayan solicitado la renta mínima de inserción, están en situación de exclusión las que la hubieran dejado de percibir por algún motivo, sin haber experimentado mejora alguna en su situación socioeconómica.

- b) **Personas que no puedan acceder a las prestaciones** a las que se hace referencia en el párrafo anterior, por alguna de las siguientes causas:
- Falta del período exigido de residencia o empadronamiento, o para la constitución de la Unidad Perceptora.
 - Haber agotado el período máximo de percepción legalmente establecido.
- c) **Jóvenes** mayores de dieciocho años y menores de treinta, **procedentes de Instituciones de Protección de Menores**.
- d) Personas con problemas de **drogodependencia u otros trastornos adictivos** que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social.
- e) **Internos de centros penitenciarios** cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el ámbito de aplicación de la relación laboral especial regulada en el artículo 1 del Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, así como liberados condicionales y ex reclusos.
- f) **Menores internos** incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, cuya situación les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el ámbito de aplicación de la relación laboral especial a que se refiere el artículo 53.4 del Reglamento de la citada Ley, aprobado por el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, así como los que se encuentran en situación de libertad vigilada y los ex internos.
- g) Personas procedentes de **centros de alojamiento alternativo** autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.
- h) Personas procedentes de **servicios de prevención e inserción social** autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

Pero no todas las personas vulnerables están en las mismas condiciones para iniciar un proceso de inserción social y laboral, por lo que se hace imprescindible **determinar, en primer lugar, su situación sociolaboral y su nivel de empleabilidad para encauzar su atención desde el servicio más apropiado**. En principio, se puede agrupar a las personas en **dos categorías** con diferentes necesidades y capacidades:

- a) Las personas cuya **situación de vulnerabilidad** es **coyuntural**. Estas personas cumplirían los requisitos para ser beneficiarias de medidas y programas de inserción sociolaboral y su atención debería venir de la coordinación de los servicios sociales y los de empleo o, únicamente, de estos últimos. Entre ellas estarían:
- Personas que precisan de una intervención social que potencie sus capacidades personales y sociales para facilitar la búsqueda de empleo y, al mismo tiempo, de una formación u orientación laboral que mejore su cualificación y competencias y, por ende, su empleabilidad.
 - Personas que, a causa de la crisis económica, se encuentran en riesgo de exclusión social tras haber perdido su empleo, agotado sus prestaciones, perdido su

vivienda, etc. Estas personas, generalmente, sólo necesitan un empleo remunerado para superar esta situación de riesgo y no, necesariamente, una intervención social, por lo tanto estos casos son puramente laborales y corresponderá su atención a los servicios públicos de empleo.

- b) Las personas cuya **situación de vulnerabilidad es estructural**. Estas personas son difícilmente empleables en el corto o medio plazo y son los servicios sociales quienes deben asumir su atención trabajando cuestiones básicas y medidas complementarias en la esfera de lo social o contando con recursos de otros ámbitos (educación, vivienda, salud...). El objetivo final de esta atención sería el de poder acceder, en algún momento de su trayectoria, a alguno de los programas ofrecidos por los servicios de empleo. Entre ellas podrían estar, por ejemplo, personas sin hogar, personas inmigrantes sin regularizar, etc. La acción de los servicios sociales se dirige hacia las personas que encuentran serias dificultades para su inserción sociolaboral, no sólo por el actual contexto económico, sino porque, además, carecen de ciertas habilidades o recursos sociales necesarios para ello, en cualquier coyuntura económica, y esta intervención debería ser coordinada entre los servicios sociales y los de empleo.

Dentro de ambas categorías, en función de su situación, podrían ubicarse también las **personas inmigrantes** demandantes de empleo. Estas personas comparten una serie de problemáticas específicas que deben ser abordadas aparte, como es la dificultad con el idioma cuando proceden de territorios que no son de habla hispana.

Para identificar la situación de exclusión coyuntural o estructural de una persona vulnerable y su grado de empleabilidad sería conveniente la utilización de alguna herramienta de diagnóstico de la empleabilidad que incluyese una serie de indicadores o criterios de valoración para medir las capacidades personales, sociales y prelaborales a fin de determinar el grado de empleabilidad que posee la persona. A partir de la valoración correspondiente, se podría determinar si cada persona precisa de una intervención simultánea de los servicios sociales y de empleo, exclusiva de los servicios sociales (por necesitar una recuperación personal y social profunda como paso previo a las acciones encaminadas a su empleabilidad) o exclusiva de empleo (por presentar suficientes capacidades personales y sociales, siendo su problemática únicamente la carencia de trabajo). Sería además muy recomendable que **la utilización y aplicación de dicha herramienta** para obtener el diagnóstico de la empleabilidad de estas personas se realizase **en equipo, con personal técnico de los servicios sociales y de los servicios de empleo**, es decir, un **diagnóstico conjunto** por parte de ambos servicios. La valoración obtenida a partir de este diagnóstico conjunto puede favorecer que las medidas activas de empleo se adapten a las necesidades de las personas en función de su grado de dificultad para acceder a un empleo normalizado.

En el apartado del informe dedicado a la recopilación de buenas prácticas se presenta información sobre algunas herramientas de diagnóstico de la empleabilidad, como por ejemplo, la experiencia piloto que tuvo lugar en la Comunidad de Madrid (puesta en práctica por los Servicios Sociales y algunas Oficinas de Empleo simultáneamente) o la Herramienta Emplea+ de Fundación Accenture.

3.3. LAS POSIBILIDADES DE USO COMPARTIDO DE LA INFORMACIÓN SOBRE LAS PERSONAS VULNERABLES POR PARTE DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y DE EMPLEO

La problemática que viven las personas en situación o riesgo de exclusión proviene de diferentes ámbitos: carencia de renta, falta de empleo, carencias formativas y educativas, problemas de salud y de tipo psicosocial, carencia de vivienda, etc. Parece lógico, pues, que para ofrecer una solución conjunta, por parte de múltiples servicios, éstos tengan un conocimiento integral de la situación en la que se encuentran estas personas. La atención a estas personas resultaría más eficaz si los servicios que trabajan para lograr su inclusión social tuviesen un acceso compartido a la misma información y registros de datos sobre las mismas.

De entrada, una óptima utilización de la información compartida requeriría de la incorporación, en un mismo sistema, de los datos que manejan las administraciones estatales, autonómicas y las Entidades Locales. Sería, además, de gran valor añadido la posibilidad de incorporar algunos datos que manejan las entidades del Tercer Sector, siempre garantizando el respeto a la Ley de Protección de Datos de las personas beneficiarias de unos u otros servicios. Sin embargo, resulta complicado emitir recomendaciones comunes a todas las CCAA y/o a la AGE que deriven en sistemas comunes de intercambio de formación. Una fórmula para subsanar este obstáculo administrativo podría ser **la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos**. El Título IV de esta Ley está dedicado, precisamente, a la Cooperación entre administraciones para el impulso de la administración electrónica, y en él se **establece un marco institucional** de cooperación en esta materia, así como **de interoperabilidad de sistemas y aplicaciones**, por lo que se crea un Esquema Nacional de Interoperabilidad, además de la reutilización de aplicaciones y transferencia de tecnologías. En aplicación de esta Ley, y con el fin de subsanar posibles deficiencias que se estén produciendo en cuanto a la interoperabilidad de sistemas y aplicaciones en el ámbito de la inclusión social, se podrían hacer llegar al Consejo de Administración Electrónica las carencias de funcionamiento que se estuviesen produciendo en algunas administraciones a fin de lograr su subsanación.

Los servicios sociales y los servicios de empleo son quienes **aglutinan el grueso de información relevante** para diagnosticar la empleabilidad de las personas vulnerables y para ofrecerles itinerarios de inserción social y laboral. Sin embargo, no está garantizado que los primeros conozcan la información de que disponen los segundos y viceversa. La RIS ha trabajado en la identificación de la información de que disponen ambos servicios (apartado 3.3.1) para seleccionar qué información concreta sería deseable intercambiar (3.3.2) y cómo (3.3.3).

3.3.1. La información disponible sobre las personas en situación vulnerable en los servicios sociales y los servicios de empleo

Los Servicios Sociales disponen de información y datos útiles sobre las personas que atienden, y entre ellas las que se encuentran en situación de vulnerabilidad, susceptible de ser compartida con los Servicios de Empleo. Entre los sistemas y herramientas más importantes que utilizan actualmente las Comunidades Autónomas se pueden mencionar los siguientes:

1. **Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS):** desarrollado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en colaboración con las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. Está implantado en el 82% de los municipios de 14 CCAA y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y contiene datos sobre la persona usuaria, su situación socio-familiar y su hábitat: sexo, edad, nivel de estudios, nacionalidad, tipo de necesidad detectada, tipo de discapacidad, situación económica y condición de la vivienda. También incluye datos para la intervención social: demandas, valoraciones, recursos idóneos y recursos aplicados. La explotación estadística de los datos permite obtener resultados sobre: el perfil de las personas usuarias de los servicios sociales en global y para cada una de las prestaciones básicas, información sobre las demandas y su evolución temporal e información sobre las intervenciones profesionales y los recursos aplicados.
2. **Registros de las comunidades autónomas de Perceptores de Renta Mínima de Inserción:** incluye datos sobre la situación social, económica y familiar de la persona que percibe este tipo de ingreso y, en algunas Comunidades Autónomas, también incluye información sobre las capacidades y habilidades de la persona para su potencial empleabilidad.
3. **El informe o historia social:** es un documento en el que los Servicios Sociales recogen información de cada persona que acude a solicitar algún tipo de ayuda. Existe una gran disparidad en los contenidos del informe de unas administraciones a otras. Dependiendo de la Comunidad Autónoma y/o Municipio, en ella pueden figurar, entre otros, los siguientes datos:
 - a. Identificación de la persona (edad, estado civil, dirección, etc.).
 - b. Capacidad legal.
 - c. Antecedentes sociales, resumen de intervenciones realizadas.
 - d. Situación sociofamiliar y de convivencia con otras personas (descripción de la dinámica familiar, la relación que la persona tiene con las personas de su propia familia y con otras personas de su entorno, el número de hijos y/o hijas, la situación de éstos y relaciones con ellos, las características del grupo de convivencia, la situación de sus cuidadores –si los tiene-, los posibles indicadores de maltrato, la disponibilidad horaria para trabajar y las necesidades de conciliación etc.
 - e. Nivel de estudios y profesión.
 - f. Situación laboral y económica: tipo de ocupación, alta en seguridad social, ingresos por trabajo prestación por desempleo o similar, pensiones, otros ingresos, etc.
 - g. Situación de salud: principales problemas sanitarios que pueden influir en la existencia de una situación de exclusión social.
 - h. Situación de la vivienda: tipo de vivienda, ubicación y entorno, condiciones de habitabilidad y salubridad, régimen de tenencia, equipamiento, barreras arquitectónicas.

- i. Percepción de la persona interesada sobre su situación.
 - j. Valoración técnica del profesional y propuesta de intervención.
4. En el caso de las personas con alguna discapacidad, los Servicios Sociales también cuentan con el **informe que realiza el equipo de valoración de la discapacidad** donde se especifican las capacidades/limitaciones de la persona para el desarrollo de su actividad social y laboral.

Los Servicios de Empleo, por su parte, también disponen de información útil sobre las personas vulnerables susceptible de ser compartida con los Servicios Sociales:

1. El **Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE)** es un instrumento que permite a los Servicios Públicos de Empleo estatal y autonómicos compartir una información básica y coordinada sobre Políticas Activas de Empleo y Prestaciones por Desempleo. Entre los objetivos del SISPE están la mejora de la empleabilidad y de la intermediación. Este sistema permite asignar claves según las situaciones de las personas registradas. En concreto, la clave 19 se asigna a las personas que se encuentran en situación de exclusión, lo que permite hacer extracciones de datos sobre este colectivo. Bajo esta clave se registra, por ejemplo, a mujeres víctimas de violencia de género o a personas con algún tipo de discapacidad; sin embargo, hay otros perfiles de personas susceptibles de ser consideradas en situación de exclusión y que no reciben este código, como son las personas perceptoras de Rentas Mínimas de Inserción y las desempleadas de larga duración, entre otras. Además, la alusión a una situación de vulnerabilidad corresponde a la persona, y a menudo ésta no hace explícita su situación por temor a ser estigmatizada o hacer conocida su situación, entre otras razones.
2. Los Servicios Regionales de Empleo también elaboran periódicamente **indicadores de seguimiento y/o resultados de las Políticas Activas de Empleo** en base a la información registrada sobre la evolución de la situación de los demandantes de empleo registrados. Entre esos indicadores se suele obtener, por ejemplo, el número de personas que han accedido a recursos de mejora de su empleabilidad o el de las personas que han conseguido insertarse después de haber sido beneficiarias de alguna acción de política activa.

3.3.2. La información que ambos servicios desearían compartir sobre las personas en situación vulnerable

A los Servicios Sociales les resultaría de gran utilidad tener acceso a dos informaciones que poseen los Servicios de Empleo: por un lado, el registro histórico de todas las prestaciones y subsidios que ha percibido la persona a lo largo de su vida, y por otro, las respuestas de estas personas a las ofertas de orientación laboral, formación y empleo realizadas por los Servicios de Empleo.

Por su parte los Servicios de Empleo deberían poder tener acceso a la información individualizada sobre las personas vulnerables que manejan las y los trabajadoras/es sociales y orientadoras/es laborales, en concreto, la siguiente:

- El informe o historia social de la persona, en especial los datos relativos a: nivel de estudios, situación de salud, disponibilidad horaria para realizar una actividad laboral y necesidades de conciliación.
- Información relativa a las capacidades y habilidades de la persona para el empleo.
- Las prestaciones que la persona está percibiendo.
- En el caso de las personas con discapacidad, la valoración de su capacidad laboral.
- En el caso de población inmigrante, información sobre la disponibilidad o no del permiso de trabajo.

3.3.3. Algunas propuestas para superar los obstáculos al uso compartido en la información por parte de ambos servicios

Se han identificado algunas soluciones para salvar los obstáculos existentes a la hora de compartir la información sobre las personas vulnerables por parte de los Servicios Sociales y los Servicios de Empleo. Las propuestas se presentan a continuación.

- Para que los Servicios de Empleo puedan tener acceso al informe social que los Servicios Sociales poseen sobre las personas vulnerables y evitar atentar contra la intimidad de estas personas, incumpliendo la Ley de Protección de Datos, lo primero que debe existir es una cobertura legal que recoja el uso compartido de dicha información. Esta norma legal o marco normativo podría concretarse en un protocolo de aplicación para ambos servicios donde quedase perfectamente especificada y detallada la información a compartir y se habilitara al personal técnico (trabajadores sociales y orientadores laborales) a gestionar dichos datos mediante una herramienta informática prevista a tal efecto, bajo el compromiso de la confidencialidad.
- Se debería consensuar una correcta utilización de la clave 19 del SISPE para identificar a las personas en situación de exclusión mediante un protocolo de aplicación común para todas las Comunidades Autónomas. Para ello se debería aceptar una definición de persona vulnerable o en situación de exclusión a los efectos de su registro en esta clave 19 consensuada para todas las Comunidades Autónomas despejando la duda de si sólo deben tenerse en cuenta criterios económicos o, por el contrario, se han de observar otros aspectos, en tanto que la exclusión social se revela como un fenómeno multidimensional.
- Se debería facilitar y posibilitar la generación de informes individuales de vida laboral de las personas en situación de exclusión, a petición de los Servicios Sociales.
- Se podría elaborar una lista de indicadores de empleo, consensuada por los servicios sociales y los de empleo, que permitan medir la exclusión social.

El sector privado, a través de las ONG y las empresas de inserción, son un tercer pilar importante en cuanto a información útil disponible sobre las personas vulnerables, que podría ser compartida con los Servicios Sociales y de Empleo. Su aportación en la mejora de la información que comparten los servicios públicos sobre las personas vulnerables puede ir en las líneas siguientes:

- ❖ Ayudando con su experiencia a definir los criterios de asignación de la clave 19 del SISPE a las personas que se encuentran en situación de exclusión social.
- ❖ En el caso de las empresas de inserción, asumiendo una parte de las labores de intermediación que realizan los servicios públicos de empleo y sirviendo de puente en el itinerario laboral de las personas vulnerables en su tránsito desde la empresa de inserción hacia la empleabilidad.
- ❖ En el caso de las ONG, aportando información que complemente la que ya poseen los servicios sociales y los de empleo, pues en muchos casos, la cercanía de estas entidades al colectivo facilita la confianza y el flujo de información. Entre los datos que podrían aportar se pueden mencionar los siguientes: necesidades de conciliación para poder realizar una actividad formativa o laboral (especialmente útil para los servicios de empleo), situación familiar, casos de abandono escolar o absentismo escolar (las dos últimas, especialmente útiles para los servicios sociales), etc.

3.4. UN ITINERARIO DE INSERCIÓN SOCIAL Y LABORAL CONJUNTO POR PARTE DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y DE EMPLEO

Un itinerario conjunto de inserción social y laboral consiste en una estrategia específica de intervención integral por parte de los servicios públicos sociales y de empleo, y con la eventual colaboración de otros servicios o entidades del sector privado, que ofrece a la persona en situación o riesgo de exclusión social un conjunto de instrumentos y procedimientos técnicos de apoyo ajustados a sus necesidades específicas para lograr su inclusión social. Las actuaciones del itinerario están diseñadas en función de las necesidades de la persona destinataria y evolucionan a lo largo del tiempo para adaptarse a las nuevas demandas que le puedan surgir a la persona.

La RIS ha consensuado una propuesta de itinerario de intervención conjunta para la inserción social y laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión. Los elementos de este itinerario de intervención están, como no podría ser de otra forma, en consonancia con los del protocolo de coordinación entre los servicios de empleo y sociales propuesto por la RIS y descrito en páginas precedentes. En el **apartado 6.2.** de este informe, Productos elaborados por la Red de Inclusión Social, se adjunta la **propuesta detallada de bases para la elaboración de un itinerario de estas características.**

A continuación se resumen algunos de los elementos clave del itinerario, como por ejemplo, los actores que deben participar en su diseño y las competencias necesarias para su aplicación. También se describen las diferentes tipologías que pueden adoptar y las soluciones operativas que se pueden articular para salvar los obstáculos a su puesta en práctica.

3.4.1. Los actores del itinerario y las competencias que requieren

En línea con las recomendaciones para el diseño de protocolos de coordinación, los agentes que deberían participar idealmente en el diseño de un itinerario conjunto de inserción sociolaboral serían los siguientes:

- El sector público: los servicios de empleo y los servicios sociales. Su rol debería ser el de liderar el proceso de forma coordinada y tener flexibilidad para adaptarse a las necesidades de las personas beneficiarias.
- La persona beneficiaria: debería adquirir el compromiso de recorrer hasta el final todo el proceso que implica el itinerario.
- El sector privado: las ONG y las empresas de inserción. Su papel debería ser complementario pero clave, aportando sus recursos y experiencias.

También es deseable en este contexto la formación previa de los profesionales de los servicios sociales y de empleo. El personal técnico que vaya a intervenir en la implementación de itinerarios conjuntos debería recibir una formación integral tanto en materias propias del ámbito del empleo como en el de servicios sociales. Asimismo se debería fomentar el trabajo multidisciplinar mediante reuniones periódicas donde intercambiar información sobre las actividades que desde cada ámbito se realizan.

3.4.2. Diferentes tipos de itinerarios

Los itinerarios conjuntos de inserción social y laboral difieren en función de los perfiles de personas a quienes van dirigidos. Una de las características que más condiciona el diseño y configuración del itinerario es el grado de empleabilidad de la persona. Se puede hablar de tres grados de empleabilidad de las personas destinatarias de un itinerario de inserción social y laboral:

- Personas con un **alto nivel de empleabilidad**. Podrían enmarcarse en este grupo las personas que han perdido su empleo a consecuencia de la crisis económica y tienen una buena formación general o específica; pueden estar percibiendo la renta “Prepara”. En su caso, la motivación para volver al mercado laboral es alta.
- Personas con un **nivel medio de empleabilidad**. Entre ellas pueden encontrarse algunas de las personas receptoras de la Renta Mínima de Inserción, en concreto, aquellas que necesitan un mayor acompañamiento por parte de los servicios de empleo para trabajar su motivación y conseguir incentivarles a la obtención de un empleo frente a la percepción de una renta social.
- Personas con un **nivel de escasa empleabilidad**. Presentan carencias estructurales y constituirían aquel grupo que requiere un trabajo previo encaminado a mejorar su salud, su higiene, su autoestima, a desarrollar habilidades prelaborales, etc.

En los tres casos el tipo de itinerario a desarrollar sería bien diferente: el primer grupo se sitúa claramente más en la esfera de lo laboral, por tanto su atención se centraría en las políticas activas de empleo; el segundo estaría a caballo entre la inclusión social y la inserción laboral, requiriendo en cada caso y momento una combinación adecuada de políticas activas de empleo y servicios sociales; y el

tercero no traspasaría los límites de la inclusión social más estricta, por tanto su atención estaría dentro del ámbito de los servicios sociales.

Las personas más empleables aportan mayor rentabilidad al sistema público en términos de resultados alcanzados en el corto plazo o de eficacia inmediata, pero las personas más vulnerables y más alejadas del mercado laboral son quienes realmente más necesitan de la ayuda pública y sobre quienes más habría que trabajar en términos de equidad o justicia social. Además, las personas más empleables son las que mayores posibilidades tienen de volver a un empleo por sí mismas cuando la recuperación económica lo permita, por lo que hay que valorar los recursos que se invierten en ellas y hasta qué punto son necesarios.

3.4.3. Algunas propuestas para superar los obstáculos existentes en la práctica de itinerarios conjuntos de inserción social y laboral

Los itinerarios tradicionales de inserción social y laboral presentaban una serie de carencias que fueron descritas en el Apartado 2.1.4 de este documento y que podían impedir que las personas vulnerables finalizaran con éxito su proceso de inclusión social. Efectivamente, la cultura de trabajo en la que se fundamentan los itinerarios conjuntos de inserción social y laboral puede ser un marco propicio para articular algunas soluciones que permitan afrontar aquellas carencias. Estas soluciones deberían ser, en buena medida, responsabilidad del ámbito político, aunque también el personal técnico de los servicios públicos sociales y de empleo puede contribuir a su puesta en práctica. Entre estas propuestas estarían las siguientes:

- ❖ **Priorizar, en el diseño de las políticas activas de empleo, una formación más acorde con las necesidades del mercado laboral actual y más flexible**, que contemple los distintos perfiles de la población destinataria, con el fin de avanzar en la aplicación de políticas más específicas y adaptadas a las necesidades individuales o particulares de las personas.
- ❖ **Ofrecer a los profesionales de los servicios sociales información sobre el mercado laboral, los perfiles profesionales y otros aspectos relacionados con el empleo**, para subsanar el desconocimiento que los servicios sociales poseen sobre las necesidades formativas y los perfiles profesionales demandados por el mercado de trabajo actual.
- ❖ Paliar la actual escasez de recursos económicos, técnicos y materiales, para evitar que algunas personas (especialmente las que están más alejadas del mercado laboral) se queden sin acceso a los recursos de las Políticas Activas de Empleo debido al aumento de la demanda de estos servicios, consecuencia de las elevadas cifras de desempleo actuales. Para ello se podría trabajar en dos vías:
 - Por un lado, **avanzando en el desarrollo de las certificaciones profesionales** y realizando más convocatorias para certificar la experiencia profesional.
 - Y, por otro lado, **diseñando “itinerarios para tiempos de crisis”** que suponen una adaptación a la situación actual, en la que la oferta formativa se ha reducido sensiblemente, aprovechando los recursos de los que ya se dispone y

que funcionan razonablemente bien, especialmente, aquellos que el Tercer Sector ofrece de forma gratuita. Otra posibilidad de adaptación a la realidad actual sería la intervención a través de acciones grupales adaptadas a distintos perfiles; de este modo se cubre también, hasta cierto punto, la personalización en la intervención. Esta opción, si bien desvirtúa la naturaleza del itinerario, permite llegar a un mayor número de personas.

- ❖ **Habilitar medidas de apoyo dirigidas a aquellas personas que tienen dificultades para acceder a los recursos formativos**, por ejemplo, mediante **ayudas al transporte** o determinados servicios de cuidado de menores o dependientes para favorecer la **conciliación**.

3.5. FÓRMULAS DE CREACIÓN DE EMPLEO PARA LAS PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN

Una vez revisados los mecanismos que pueden ponerse en práctica para lograr que las personas vulnerables alcancen la inclusión social, el presente capítulo hace un recorrido por las distintas fórmulas de creación de empleo que se pueden articular para estas personas, analizando los pros y los contras de cada una de ellas e incidiendo en el papel que cada agente debe jugar en su implantación.

La Administración Pública es responsable de garantizar la protección de estas personas y su activación en el mercado laboral mediante políticas pasivas (prestaciones sociales y garantía de rentas) y mediante políticas activas de empleo adaptadas a sus capacidades y necesidades. **El sector privado debe jugar un papel complementario al de los servicios públicos**, apoyando a estas personas a través de iniciativas y programas de empleabilidad financiadas, en buena medida, por la administración pública. **Las propias personas vulnerables, son las destinatarias de todas las acciones de empleabilidad y por ello las protagonistas indiscutibles de estos procesos**; en determinados casos, y bajo unas circunstancias muy concretas, algunas de estas personas pueden presentar un perfil y unas capacidades que les permitan insertarse laboralmente mediante el autoempleo, aunque ésta suele ser una opción minoritaria.

A continuación se desarrollan algunas fórmulas de creación de empleo para estas personas que se promueven desde la administración pública y el sector privado (empresas y ONGs).

3.5.1. El fomento del empleo de las personas vulnerables desde la administración pública

Como ya se ha dicho arriba, la administración pública debe actuar como garante de la cobertura de las personas en situación de exclusión social mediante los mecanismos de protección social del Estado y al mismo tiempo, diseñar, en las políticas activas de empleo, fórmulas específicas para su inserción laboral.

Se han identificado tres fórmulas concretas que la administración pública puede poner en marcha o reforzar, si ya las tiene implantadas, a fin de favorecer la empleabilidad de las personas vulnerables:

- Garantizar o reservar un determinado número de empleos destinados a personas en situación de exclusión social en sus propios organismos y departamentos.

- Agilizar al máximo el proceso de acreditación de certificaciones profesionales, ya que son particularmente importantes para las personas vulnerables pero con oportunidades de ingresar en el mercado laboral a través de las empresas de inserción.
- Apoyar el autoempleo de estas personas a través de distintas vías. Esta fórmula se desarrollará en el apartado 3.5.3. dedicado al autoempleo de las personas vulnerables.

Una de las opciones más directas y potentes con las que cuenta la administración pública para lograr la inserción social y laboral de las personas vulnerables, es **la contratación directa**, en los diferentes organismos y departamentos del Estado Central, Autonómico y Local, **a través de la reserva de puestos de trabajo para determinados grupos de personas con dificultades de inserción social y laboral**. Esta fórmula **puede instrumentarse por dos vías**:

- ❖ **Directa**, cuando son las propias administraciones quienes contratan a personas en situación o riesgo de exclusión para el desempeño de determinados puestos de trabajo reservando plazas en sus convocatorias de oferta pública de empleo.
- ❖ **Indirecta**, cuando son las empresas que prestan servicios a la administración las que incluyen a este tipo de personas en su plantilla. Esta segunda vía puede instrumentarse mediante la figura de contratos reservados a Centros Especiales de Empleo tal como recoge el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en cuya Disposición adicional quinta establece que “podrá reservarse la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a Centros Especiales de Empleo, o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando al menos el 70 por 100 de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición”.

Los contratos públicos celebrados con empresas ordinarias también pueden incluir cláusulas que exijan a las empresas concurrentes (sea cual sea su perfil) unas cuotas mínimas de contratación de personas vulnerables para poder prestar el servicio que se licita.

Debe señalarse que algunos territorios ya tienen contemplada en su legislación la reserva de empleos destinados a estas personas, bien de forma directa, a través de la contratación directa, o bien de forma indirecta mediante mecanismos de financiación al sector privado. En este sentido, existen numerosas buenas prácticas, por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona y las Comunidades Autónomas de Navarra y Castilla y León, entre otras.

La reserva de puestos de trabajo para personas vulnerables en los contratos con la administración pública presenta algunas debilidades, como son las dos siguientes:

- ❖ Cuando se trata de reserva de plazas en las ofertas públicas de empleo, en la mayoría de los casos, esta opción sólo está prevista para las personas con discapacidad por lo que el resto de perfiles vulnerables suelen quedar fuera.

- ❖ Puede tener riesgo de confrontación con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que puede interpretar estas reservas de puestos en el sector de la administración y sus empresas contratistas como una amenaza.

3.5.2. El empleo protegido para personas vulnerables en el sector privado

El sector privado, integrado tanto por las ONG de acción social como por las empresas, juega un papel complementario al que realiza la administración pública en la inserción social y laboral de las personas vulnerables, pero no por ello menos importante. Si la administración debe impulsar y liderar con sus políticas la protección y la articulación de oportunidades de empleo para estas personas, el sector privado con y sin ánimo de lucro, aunque de forma diferente, puede desarrollar iniciativas y acciones muy eficaces para activar laboralmente a estas personas.

En el presente apartado se describe cómo pueden contribuir a la empleabilidad de las personas en situación o riesgo de exclusión social las ONGs y las empresas, tanto las de la economía social como las grandes y medianas empresas a través de su Responsabilidad Social Corporativa.

3.5.2.1. Las entidades del Tercer Sector y las Empresas de Inserción

Como se comentaba anteriormente, aunque la lucha contra la exclusión social es una responsabilidad que, ineludiblemente, le corresponde a las administraciones públicas y no puede ser delegada completamente en el sector privado, es cierto que las ONGs **desempeñan un papel imprescindible y complementario del sector público** en la lucha contra la exclusión. De hecho, sin estas entidades, las administraciones tendrían muchas dificultades para definir y ejecutar sus estrategias de inclusión activa. La **mayor agilidad de acción de las ONGs** les permite adaptarse con mayor flexibilidad a la necesidad de combinar servicios y actuaciones en una sola persona o colectivo y su **mayor especialización en algunos colectivos** les confiere un conocimiento del que los servicios sociales en general no disponen. En no pocas ocasiones las ONGs **llegan allí donde el sector público no puede llegar** y consiguen resolver situaciones con excelentes resultados.

En este contexto, **las empresas de inserción** juegan un papel esencial en la activación laboral de las personas vulnerables, perfectamente compatible y complementario con el que realizan los Servicios Públicos de Empleo. Las empresas de inserción están reguladas por la Ley 44/2007 de 13 de diciembre del 2007, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, representan un 12% del censo empresarial en España, según datos publicados por la Confederación Empresarial Española de la Economía Social – CEPES y son una figura muy relevante de la denominada economía social¹⁰, pudiendo adoptar diversas formas jurídicas: sociedad limitada, sociedad laboral, sociedad cooperativa, etc.

Estas empresas **representan una etapa transitoria en el itinerario de inserción sociolaboral de una persona vulnerable**: su objetivo es capacitar a aquellas personas con dificultades para insertarse en el

¹⁰ La Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (BOE del 30 de marzo) define la economía social como el "conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos" (art. 2).

mercado laboral con el fin de que puedan alcanzar después un empleo normalizado. Los periodos de contratación de estas personas en una empresa de inserción oscilan entre los 6 meses y los 3 años. Además, según establece la normativa vigente, se trata de una experiencia que únicamente se puede producir una vez, es decir, aquella persona que ya ha pasado en una ocasión por una empresa de inserción no puede volver a ser contratada en una entidad de estas características.

Los cambios legislativos recientes¹¹ parecen haber potenciado el papel de las empresas de inserción como generadoras de empleo para las personas en situación o riesgo de exclusión:

- ❖ Por un lado, el nuevo contrato de aprendizaje (una de las modalidades contractuales reformuladas a raíz de las últimas reformas del mercado laboral) reconoce a las empresas de inserción la posibilidad de contratar a personas vulnerables sin límite de edad y poder bonificarse de las cuotas de la seguridad social por su contratación¹².
- ❖ Por otro lado, se reconoce como formación en centros de trabajo todo el periodo que una persona haya estado contratada en una empresa de inserción, sea de 6 meses o de 3 años.

La última Memoria Social publicada por la Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FAEDEI) en 2013¹³ aporta datos relevantes para cuantificar la contribución de este tipo de entidades a la creación de empleo de personas vulnerables en España. Por ejemplo:

- ❖ El 38% de las 2.400 personas que en España trabajaban en empresas de inserción social en el año 2012 eran perceptoras de una Renta Mínima de Inserción.
- ❖ Un 42% de las personas contratadas en una Empresa de inserción consiguieron incorporarse después a un empleo normalizado en el mercado laboral.
- ❖ El retorno económico de las empresas de inserción a las administraciones públicas (en diferentes conceptos, como cotizaciones a la Seguridad Social, IRPF, IVA, Impuesto de Sociedades y otros tributos) se estima en 6.398,67 euros por cada persona insertada en el año 2012.
- ❖ En términos netos, el sector de empresas de inserción crece (según datos de 2012), es decir, se crean más empresas que las que desaparecen.

3.5.2.2. La Responsabilidad Social Corporativa de las grandes y medianas empresas

A través de su Responsabilidad Social Corporativa las grandes y medianas empresas también juegan también un papel de apoyo al empleo de las personas vulnerables. Entre otras opciones, la creación

¹¹ El Grupo de Trabajo que reflexionó y analizó estas cuestiones se celebró el 27 de marzo de 2014.

¹² El RD 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establece las bases para la formación profesional dual, recoge en su artículo 6 que el límite máximo de 25 años establecido de forma genérica para el contrato no es de aplicación cuando éste se celebre con personas con discapacidad ni con los colectivos en situación de exclusión social previstos en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, en los casos en que sean contratados por parte de empresas de inserción que estén cualificadas y activas en el registro administrativo correspondiente.

¹³ La Memoria Social en España se elabora anualmente por FAEDEI (desde hace 4 años) con financiación del Programa Europeo Progress, ha sido reconocida como Buena Práctica por la Comisión Europea y está prevista su implantación en otros 2 países europeos.

directa de empleo normalizado para estas personas tiene efectos inmediatos. No obstante, presenta también algunas **debilidades**:

- ❖ En primer lugar, la contratación de estos perfiles de personas depende de las preferencias de las empresas contratantes que pueden decantarse más por unos colectivos en detrimento de otros, en función de sus propios intereses empresariales. Estas prácticas, pueden contribuir a incrementar la brecha entre colectivos. Por ejemplo, las personas con alguna discapacidad y las mujeres víctimas de la violencia de género están sujetas a mayores incentivos económicos por su contratación que otros perfiles, por lo que suelen ser preferidas por las empresas para este tipo de contrataciones en detrimento de otros grupos de personas vulnerables.
- ❖ En segundo lugar, a las empresas les suele resultar más fácil contratar a personas en situación o riesgo de exclusión pertenecientes al grupo de las “más empleables” cuya situación de vulnerabilidad les ha sucedido tras perder su empleo a consecuencia de la crisis económica, pero que con anterioridad a la crisis eran personas totalmente normalizadas. Con esta práctica se vuelve a dejar de lado a quienes tienen una dificultad más estructural para insertarse en el mercado laboral, contribuyendo a perpetuar su situación.

3.5.3. La opción del autoempleo para personas en situación vulnerable

El autoempleo es **una fórmula de acceso al mercado laboral más compleja** para cualquier persona que la opción del trabajo por cuenta ajena, mucho más en épocas de crisis o de escasa demanda y escasez de recursos como la actual. En nuestro contexto de personas con más dificultades, su dificultad para decidirse a iniciar un empleo por cuenta propia será mayor **debido a razones como: su escasa formación y cualificación, sus limitadas competencias, su carencia de recursos económicos y sus dificultades para acceder al crédito**. Ahora bien, en determinados perfiles de personas, el autoempleo puede suponer una oportunidad para superar algunas barreras en el trabajo por cuenta ajena, ya que la autonomía en la gestión del tiempo y de las relaciones con otras personas les puede facilitar la permanencia en la actividad laboral. También es una vía, en ocasiones, para superar prejuicios de empresas a la contratación ordinaria de algunos colectivos. Por otra parte, una experiencia temporal en un negocio propio les puede conferir ciertas capacidades y competencias que les enriquecerán en los trabajos por cuenta ajena.

El apoyo de la administración pública resulta fundamental para que las personas vulnerables tengan mayores oportunidades de éxito en sus iniciativas de empleo por cuenta propia. La administración puede apoyar el autoempleo de estas personas a través de dos vías:

- Mediante medidas incluidas en las políticas activas de empleo, dirigidas a apoyar a personas en situación o riesgo de exclusión que emprenden un negocio, como por ejemplo, bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social y otros incentivos de tipo fiscal.
- Y mediante ayudas y subvenciones. La fórmula más frecuente y adecuada para apoyar el autoempleo de personas vulnerables desde la administración pública (estatal y

autonómica) es la convocatoria de subvenciones destinadas a ONG para que éstas, a su vez, desarrollen programas de autoempleo en los que tengan cabida algunos grupos de población vulnerable. Las ayudas públicas destinadas directamente a personas emprendedoras no suelen resultar una fórmula idónea en el caso de quienes están en situación o riesgo de exclusión, porque los requisitos pueden ser exigentes y los trámites suelen resultar complicados dificultando así el acceso a estos programas.

Algunos **factores parecen tener cierto peso en el éxito del autoempleo en el caso de personas vulnerables**: algunos perfiles concretos de personas, los sectores de actividad, la financiación, el asesoramiento y acompañamiento o el tipo de autoempleo (individual o colectivo).

- ❖ **Los perfiles de las personas.** La decisión de emprender un negocio requiere de ciertas cualidades de cultura emprendedora que no siempre poseen las personas en situación o riesgo de exclusión. Ahora bien, hay determinados segmentos de población con mayor predisposición al trabajo por cuenta propia que por cuenta ajena, gracias a su tradición histórica específica (como la de la población gitana) o a sus experiencias personales previas, como pueden ser las de algunas personas inmigrantes o también las de algunas ex reclusas. En algunos de estos casos el autoempleo puede ser una opción muy válida. El trabajo por cuenta propia también puede resultar una opción viable para aquellas personas que vienen de una experiencia exitosa de trabajo por cuenta ajena, pero que han perdido su empleo en la crisis y han sufrido una serie de circunstancias que han agravado su situación.

Si se atiende a perfiles poblacionales por sexos, a pesar de las dificultades de las mujeres en el acceso al crédito, apoyo del entorno, conciliación con su vida personal, etc., según datos del Instituto de la Mujer, parece que las pequeñas, medianas y microempresas creadas por mujeres tienen una mayor tasa de supervivencia que las creadas por hombres; y la tasa de devolución de créditos de ellas también supera a la de ellos.

- ❖ **Los sectores de actividad.** No todos los sectores de actividad son aptos para desarrollar iniciativas de autoempleo, más aún si las protagonistas son personas vulnerables. El tipo de actividad debe ser cuidadosamente elegido. El medio ambiente es uno de los sectores de la economía más en auge al que el nuevo periodo de programación de los fondos estructurales ha otorgado gran protagonismo. Si bien algunos de los empleos en este sector requieren de una elevada y específica cualificación, por lo que no serían tan idóneos en este contexto, también cuenta con ofertas de puestos de menor cualificación, adecuados a perfiles poblacionales vulnerables.
- ❖ **El acceso a la financiación.** Este es un elemento clave en un proceso de autoempleo ya que su ausencia es una de las principales barreras a la hora de iniciar un negocio propio. Cuando las entidades bancarias no ofrecen crédito, las personas vulnerables pueden acudir a dos fuentes de financiación alternativas:
 - Microcréditos ofrecidos por entidades bancarias, cámaras de comercio y algunas ONG.
 - Préstamos a bajo o nulo interés procedentes de familiares y amigos.

- ❖ **El asesoramiento y el acompañamiento.** Las personas vulnerables necesitan un asesoramiento específico y adaptado a sus necesidades, que incluya ineludiblemente el plan de viabilidad, pero renunciando a las sofisticadas herramientas de análisis y prospectiva que se ofrecen de forma estandarizada. Una vez el negocio ya está en marcha es imprescindible continuar acompañando a las personas emprendedoras y supervisando las primeras etapas de la actividad. En determinados casos, este acompañamiento posterior debe traducirse incluso en la exploración de fórmulas para lograr que el negocio crezca y se expanda.
- ❖ **Autoempleo individual versus autoempleo colectivo.** El autoempleo individual se refiere a aquel cuyo protagonista es una sola persona, mientras que en el autoempleo colectivo dos o más personas se asocian, por ejemplo bajo la fórmula de una cooperativa, para emprender un negocio por cuenta propia, aunando capacidades y experiencias. En principio podría pensarse que el autoempleo colectivo es incompatible con un itinerario de inserción personalizado. Sin embargo, cuando se trabaja cada caso de forma personalizada, analizando las necesidades concretas de cada individuo se puede concluir si es más adecuada una propuesta de autoempleo individual o colectivo. Por lo tanto ambas fórmulas resultan compatibles.

Aunque hay más apoyo al autoempleo individual por parte de las administraciones públicas, en algunas Comunidades Autónomas cuentan con programas para fomentar iniciativas de autoempleo colectivo, pero aún de forma minoritaria. Por otra parte, en el contexto de crisis económica, en algunos casos los trabajadores/as de empresas en quiebra se están organizando cooperativas tras un proceso de destrucción de empleo.

Algunas voces consideran que el autoempleo colectivo puede arrojar mejores resultados que el autoempleo individual en perfiles de personas vulnerables, puesto que en grupo puede resultar más fácil acceder a recursos y encontrar economías de escala. El proyecto “Lanzaderas de empleo”, financiado por diversas administraciones públicas y privadas¹⁴, puede ser un modelo propicio para que salgan de ellas iniciativas colectivas de autoempleo dada la dinámica de trabajo en equipo que en ellas se desarrolla.

A modo de resumen, entre los **factores que pueden convertir en exitosa una experiencia de autoempleo iniciada por una persona vulnerable para lograr su inserción laboral** estarían los siguientes:

- Que posea **cierto nivel de cualificación y competencias emprendedoras**.
- Que obtenga **facilidades en el acceso al crédito**: microcréditos, préstamos de amigos o familiares.
- Que cuente con apoyo adicional por parte de la administración pública, por ejemplo, a través de **bonificaciones a las cotizaciones a la Seguridad Social y a otros impuestos**.
- Que reciba un **asesoramiento adaptado**: a sus necesidades específicas, al contexto y al entorno, al sector de actividad,...

¹⁴ <http://www.lanzaderasdeempleo.es/>

- Que el **acompañamiento** recibido se prolongue **tras el momento de la incubación** del negocio y permanezca **durante las etapas iniciales** de funcionamiento.

4. CONCLUSIONES

- ❖ La pobreza y la exclusión social es un fenómeno complejo, multidimensional que requiere de una atención integral para obtener resultados. La inclusión activa requiere en particular una coordinación intensa, activa y eficaz de los servicios de empleo y de los servicios sociales para asegurar que las necesidades de las personas están adecuadamente atendidas y que se obtienen los mejores resultados posibles. La coordinación con los servicios de vivienda, educación y salud, entre otros, es también fundamental en el tratamiento de determinados casos y situaciones.
- ❖ **La RIS propone un modelo teórico de funcionamiento coordinado entre los distintos agentes en la inclusión social, donde las personas en situación de vulnerabilidad se encontrarían en el centro del sistema.** En círculos concéntricos se situarían todos los agentes involucrados en la elaboración de itinerarios de inserción sociolaboral para estas personas: el sector público (servicios sociales, de empleo, de educación, de vivienda y las prestaciones del sistema de seguridad social); el sector privado (ONGs, empresas de inserción y empresariado) y los interlocutores sociales (sindicatos y organizaciones empresariales).
- ❖ Entre los **obstáculos que impiden el trabajo conjunto y coordinado** de los distintos servicios que intervienen en la inserción social y laboral de las personas vulnerables se pueden destacar los siguientes:
 - Las distintas prioridades, sensibilidades políticas, conocimientos y competencias técnicas para actuar sobre la exclusión, las resistencias a definir o asumir liderazgos, derivadas del hecho de que las principales competencias que operan sobre la problemática de la exclusión se ubican en distintos niveles jerárquicos y territoriales de la administración.
 - La falta de registros e información compartida sobre las personas en situación o riesgo de exclusión con la que se enfrentan los servicios sociales y de empleo, dentro de la propia administración pública, lo que dificulta la identificación de estas personas y el diagnóstico conjunto y consensuado de su empleabilidad y las acciones a llevar a cabo.
 - La atención con múltiples interlocutores, por un lado, y el desfase temporal entre el origen de la necesidad y el momento de la atención, por otro, que se pueden generar sobre la persona vulnerable cuando la intervención se presta desde equipos multidisciplinares integrados por diversos servicios.
- ❖ **Las Políticas Activas de Empleo adolecen de una serie de carencias en la inserción laboral de las personas vulnerables**, en parte, como consecuencia de esa falta de coordinación entre los servicios públicos: tienen un carácter demasiado generalista y no suficientemente adaptado a las necesidades específicas de estas personas; en ocasiones no logran resolver el problema de la

incompatibilidad entre la garantía de ingresos y la inserción laboral de las personas vulnerables, entorpeciendo los procesos; el aumento de personas demandantes de empleo y la disminución de los recursos disponibles en los servicios públicos de empleo, a consecuencia de la crisis económica, puede estar favoreciendo el acceso a las medidas de políticas activas de empleo de las personas con un perfil más empleable en detrimento de las que se encuentran en una situación de exclusión estructural y, por tanto, más alejadas del mercado laboral.

❖ A pesar de las dificultades anteriores **se está avanzando en la coordinación y cooperación entre servicios**. Los mecanismos que permiten avanzar en este sentido se podrían articular en torno a cuatro figuras principales:

- Articulación de protocolos de coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales con dos finalidades: guiar la práctica diaria de la inserción laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión y/o para dar soporte formal a los equipos creados como estrategia de actuación integral.
- Modificación de la Ley de Protección de Datos y formación específica a los profesionales de los servicios de empleo y los servicios sociales, para facilitar el uso compartido de información sobre las personas vulnerables por parte de ambos servicios públicos. El acceso a la misma información facilitaría la identificación de las personas en situación o riesgo de exclusión y permitiría un diagnóstico conjunto de su empleabilidad. En función de este diagnóstico, se podría agrupar a estas personas, por ejemplo, en tres categorías con necesidades diferentes: personas con alta empleabilidad (situación de exclusión coyuntural), personas con empleabilidad de grado medio (pueden convivir situaciones de exclusión estructural y coyuntural) y personas con baja empleabilidad (situación de exclusión estructural).
- Creación de equipos multidisciplinares que actuaran de manera integral sobre la inserción social y laboral de las personas vulnerables, incorporando, no sólo a los servicios sociales y a los de empleo, sino también otras dimensiones que intervienen en esta problemática, como la sanidad, la vivienda o la educación. Para resultar exitosos, estos equipos deberían incorporar determinados elementos como son: poseer un objetivo temático específico e incluir la participación pública y privada, donde el sector público asumiese el papel principal de impulso y liderazgo del proyecto y el sector privado actuase como agente colaborador.
- Elaboración de itinerarios de inserción social y laboral conjuntos por parte de los servicios sociales y de empleo para dar respuestas personalizadas a cada uno de los tres perfiles de empleabilidad diagnosticados para las personas vulnerables. Como factores clave de estos itinerarios cabe destacar: 1) una formación más acorde con las necesidades del mercado laboral actual; 2) formación a los profesionales de los servicios sociales en mercado laboral, perfiles profesionales y otros aspectos relacionados con el empleo; y viceversa, formación de profesionales de empleo en necesidades y recursos sociales; 3) mayor agilidad en las certificaciones profesionales, por un lado y, aprovechamiento de la formación ofertada por el tercer Sector, por otro, para paliar la

actual escasez de recursos formativos que obliga a seleccionar a unas personas beneficiarias en detrimento de otras; y 4) habilitación de medidas de apoyo para las personas con dificultades de acceso a los recursos formativos (ayudas al transporte o servicios de conciliación).

- ❖ **Existen experiencias exitosas, tanto en la administración pública como en el sector privado, que demuestran que esta cultura de trabajo coordinada es factible y eficaz.** La RIS ha generado un compendio de buenas prácticas que son ejemplo de esta constatación y que se presenta en el capítulo siguiente de este informe (Capítulo 5).
- ❖ **La reserva de puestos de trabajo por parte de la administración pública y el empleo protegido en las empresas de inserción y en los programas e iniciativas del Tercer Sector** se han identificado como las **fórmulas más eficaces de empleabilidad** para las personas en situación de exclusión. La creación directa de empleo a través de la Responsabilidad Social Corporativa de las grandes y medianas empresas sería una posibilidad más supletoria.
- ❖ **La opción del autoempleo** no parece ser generalizable a las personas con mayores dificultades, pero sí puede ser una opción válida en determinadas circunstancias, entre otras: poseer cierto nivel de cualificación y competencias emprendedoras; obtener facilidades en el acceso al crédito; contar con apoyo de la administración pública; recibir un asesoramiento adaptado a sus necesidades específicas; y prolongar el acompañamiento recibido tras el momento de la incubación del negocio y durante las etapas iniciales.

5. COMPENDIO DE BUENAS PRÁCTICAS COMPARTIDAS EN EL MARCO DE LA RED DE INCLUSIÓN SOCIAL DURANTE EL PERIODO 2012-2014

Uno de los objetivos de la Red de Inclusión Social es servir de espacio de intercambio de buenas prácticas entre sus participantes. A lo largo de estos dos años las administraciones y entidades representadas en la RIS han compartido algunas de sus experiencias exitosas, tanto en trabajo conjunto por parte de los servicios sociales y de empleo, como en inserción social y laboral de personas en situación vulnerable.

En este capítulo se presenta un **breve compendio de todas aquellas buenas prácticas que han sido compartidas en el marco de la Red**, agrupadas en dos bloques: **experiencias de éxito en la administración pública y en el sector privado**. De cada una de ellas se apunta únicamente un resumen y alguna referencia que permite ampliar información.

5.1. EXPERIENCIAS DE ÉXITO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PROGRAMA PARA EL CAMBIO SOCIAL Y LA INNOVACIÓN (PSCI)	
Entidad impulsora de la iniciativa	
<i>Comisión Europea</i>	
Por qué es buena práctica	
Ejemplo de coordinación y eficacia de recursos aplicados a la lucha contra la exclusión social.	
Resumen de la iniciativa	
OBJETIVOS	Ayudar a luchar contra el desempleo, promover la igualdad de género y combatir la exclusión social.
DESCRIPCIÓN	<p>El Programa para el cambio social y la innovación es un instrumento de la Comisión Europea destinado a luchar contra la pobreza, la exclusión social y el envejecimiento de la población, entre otros, durante el periodo 2014-2020. Además de fortalecer la coordinación de las políticas, el desarrollo de capacidades y el intercambio de buenas prácticas, el PSCI facilitará la realización de pruebas piloto de acciones innovadoras. El objetivo es que dentro de estas acciones piloto se identifiquen las más exitosas con el fin de que reciban apoyo financiero del Fondo Social Europeo para implementarse a mayor escala.</p> <p>El Programa reúne bajo un mismo paraguas tres programas que financiaban con anterioridad el acceso a la microfinanciación y fomentaban la movilidad de los trabajadores: el Instrumento de Microfinanciación, la Red Europea de Servicios de Empleo (EURES) y el Programa Progress.</p> <p>Se ha previsto destinar al nuevo Programa conjunto un total de 815 millones de euros para el periodo 2014-2020 PSI. Se prevé que el 61% de la financiación vaya destinado a Progress, el 21% a Microfinanzas y Emprendimiento Social y el 18% restante a EURES.</p>
MÁS INFORMACIÓN	http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=89&newsId=1093

PROGRAMAS CLARA, SARA Y AURORA	
Entidad impulsora de la iniciativa	
<i>Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad</i>	
Por qué es buena práctica	
Ejemplo de equipo multidisciplinar con colaboración pública y privada. Ejemplo de itinerario de inclusión social para mujeres vulnerables.	
Resumen de la iniciativa	
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> Programa CLARA: Incrementar la empleabilidad y la participación social de las mujeres en situación o riesgo de exclusión con el objetivo de que las participantes logren una autonomía

	<p>e independencia, mejorando sus expectativas y su calidad de vida.</p> <ul style="list-style-type: none"> Programa SARA: Impulsar la integración socio-laboral de mujeres inmigrantes y de etnia gitana. Programa AURORA: Mejorar la inserción socio-laboral de las mujeres del medio rural.
DESCRIPCIÓN	<p>Estos tres programas ofrecen itinerarios de inserción sociolaboral a mujeres en situación de dificultad y se articulan mediante convenios firmados por la AGE (Ministerio de Empleo, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad o el propio Instituto de la Mujer), el empresariado y, en algunos casos, la administración local (Ayuntamientos).</p> <p>En líneas generales, estos programas de inserción laboral comprenden varias fases relacionadas con la formación ocupacional y el acompañamiento en la inserción; entre ellas se pueden mencionar las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Un módulo previo de motivación personal y hacia el empleo donde se trabajan habilidades sociales, percepción del rol de género, gestión del tiempo, gestión de conflictos, autonomía personal, etc. Formación ocupacional y en algunos casos formación reglada, si la persona beneficiaria no posee alguna titulación básica. Técnicas de búsqueda de empleo. Inserción laboral: prácticas o contrataciones en determinadas empresas. <p>Los programas han contado, en algunas ocasiones, con ayudas complementarias para las beneficiarias, como por ejemplo, ayudas de transporte, ayudas de conciliación, etc.</p> <p>En el Programa CLARA participa el Instituto de la Mujer y la administración local. En el Programa SARA participan, junto al Instituto de la Mujer, la Fundación Secretariado Gitano, Cruz Roja y CEPAIM. En el Programa AURORA participan el Instituto de la Mujer, administraciones locales y entidades privadas.</p>
MÁS INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Programa CLARA: http://www.inmujer.gob.es/actualidad/NovedadesNuevas/docs/2014/notaInformativaClara.pdf Programa SARA: https://www.msssi.gob.es/gabinete/notasPrensa.do?id=2811 // http://www.inmujer.gob.es/actualidad/noticias/2014/Abril/IntegracionSara.htm Programa AURORA: http://www.inmujer.gob.es/actualidad/NovedadesNuevas/docs/2014/notaInformativaAurora.pdf

ESTRUCTURA COMPETENCIAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y EMPLEO EN EL PAÍS VASCO
Entidad impulsora de la iniciativa
<i>Gobierno Vasco</i>
Por qué es buena práctica
Ejemplo de agrupamiento de las competencias que intervienen en la inclusión social de las personas vulnerables en la administración pública autonómica. Ejemplo de Comunidad Autónoma donde son

compatibles los derechos a la renta de garantía de ingresos y a la activación a través del empleo.

Resumen de la iniciativa	
OBJETIVOS	Mejorar la activación a través del empleo de las personas en situación o riesgo de exclusión social mediante una gestión más eficaz de las actuaciones de los poderes públicos. Hacer compatible, para las personas vulnerables, el derecho a la garantía de ingresos y a la activación laboral.
DESCRIPCIÓN	<p>El Gobierno Vasco incorpora en un mismo Departamento o Consejería la gestión de los Servicios Sociales, el Empleo y la Vivienda, lo que supone aglutinar tres competencias fundamentales en la intervención con las personas vulnerables.</p> <p>La gestión de la Renta de Garantía de Ingresos se realiza desde su Servicio Regional de Empleo-Lanbide y no desde el área de servicios sociales, lo que garantiza un amplio conocimiento y control por parte del área de empleo sobre las personas en situación de exclusión y su nivel de empleabilidad. Esta administración también dispone de un protocolo de coordinación y derivación de personas entre los servicios sociales y los de empleo.</p> <p>La normativa de esta Comunidad Autónoma permite compatibilizar la renta de garantía de ingresos con rentas del trabajo, a través de los denominados Incentivos al Empleo.</p>
MÁS INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> D. Xabier Iñigo Ochandiano Martinez Director de Planificación e Innovación en el Empleo Telf.: 945 01 93 60 e-mail: berrikuntza@ej-gv.es D^a. Lide Amilibia Bergaretxe Directora de Servicios Sociales Telf.: 945-01-64-08 e-mail: ss-gz@ej-gv.es

LEY 7/2003, DE 26 DE MARZO, DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL DE LA RIOJA	
Entidad impulsora de la iniciativa	
<i>Comunidad Autónoma de La Rioja</i>	
Por qué es buena práctica	
Ejemplo de buena coordinación entre los servicios sociales y los servicios de empleo. Ejemplo de itinerario de inclusión social para personas vulnerables.	
Resumen de la iniciativa	
OBJETIVOS	La colaboración y la coordinación entre las Administraciones Públicas y las entidades que actúan en el ámbito de la inserción sociolaboral, con el fin de atender de forma ordenada y global las necesidades y optimizar los recursos existentes
DESCRIPCIÓN	Esta Ley, aprobada en 2003, regula las tareas a desarrollar por los Servicios Sociales y los Servicios de Empleo, y por ende las de los Trabajadores Sociales y Tutores de Empleo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con las personas afectadas o que previsiblemente

	<p>podieran estarlo respecto a la exclusión social y el empleo.</p> <p>Establece preceptos que son ejemplo de la buena coordinación entre los servicios sociales y los servicios de empleo, por ejemplo, son los servicios sociales de primer nivel quienes otorgan la acreditación para que una persona pueda participar en un proceso individualizado de inserción sociolaboral. Asimismo, los Equipos de Incorporación Sociolaboral están constituidos, como mínimo, por un por un/una tutor/a de empleo y un/una trabajador/a social.</p> <p>En el marco de esta Ley se contempla la definición de un itinerario de inserción sociolaboral que incluye, entre otros elementos, los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Detección y diagnóstico de la persona con necesidad de ser incluida en el itinerario por parte de los servicios sociales comunitarios. - Oferta de recursos disponibles de entre los que incluye el amplio catálogo existente. - Las personas beneficiarias son, en su mayoría perceptoras de rentas mínimas de inserción, aunque no siempre el itinerario está vinculado a la prestación. - Es un itinerario totalmente individualizado para cada persona. - Se requiere la firma de un compromiso o contrato de permanencia por parte de la persona hasta finalizar el proceso.
MÁS INFORMACIÓN	http://www.boe.es/boe/dias/2003/04/11/pdfs/A14300-14305.pdf

PROTOCOLO DE DERIVACIÓN Y SEGUIMIENTO ENTRE LOS SERVICIOS SOCIALES Y LAS OFICINAS DE EMPLEO DE LA COMUNIDAD DE MADRID Y UTILIZACIÓN COMPARTIDA DE LA INFORMACIÓN SOBRE LAS PERSONAS VULNERABLES POR PARTE DE LOS ENTRE SERVICIOS SOCIALES Y LOS SERVICIOS DE EMPLEO	
Entidad impulsora de la iniciativa	
<i>Dirección General de Servicios Sociales y Servicio Regional de Empleo de la Comunidad de Madrid</i>	
Por qué es buena práctica	
Ejemplo de buena coordinación entre los servicios sociales y los servicios de empleo para atender a las personas vulnerables mediante una relación protocolizada que incorpora una herramienta para medir la empleabilidad de las personas vulnerables.	
Resumen de la iniciativa	
OBJETIVOS	<p>Desarrollar una herramienta diagnóstica de la empleabilidad que permita identificar a las personas en situación de exclusión social a efectos de lo regulado en las Leyes 43/2006 y la Ley 44/2007 y asimismo discriminar perfiles de intervención tanto desde recursos de Servicios Sociales como desde recursos del Servicio Regional de Empleo.</p> <p>Determinar si el nivel de empleabilidad de la persona atendida por los Servicios Sociales es el suficiente para el desarrollo de las acciones necesarias para su inserción laboral, por parte de los Servicios Públicos de Empleo, o si, por el contrario, precisa de una continuidad en la</p>

	<p>atención de los Servicios Sociales, previa a una búsqueda activa de empleo.</p>
<p>DESCRIPCIÓN</p>	<p>Los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid han cruzado su base de datos de personas solicitantes o perceptoras de RMI con la base de datos del Servicio Regional de Empleo para poder identificar aquellas personas potencialmente empleables.</p> <p>Además, en el año 2007 se iniciaron los trabajos preliminares para la elaboración de un protocolo de colaboración entre los Servicios Sociales Municipales y el Servicio Regional de Empleo, cuyo desarrollo continuó hasta 2010, año en el cual se realizó incluso una aplicación experimental de un Piloto entre 4 Oficinas de Empleo y 6 Centros de Servicios Sociales con muy buenos resultados.</p> <p>En el marco de este protocolo se construyó una Herramienta Diagnóstica de la Empleabilidad de las personas atendidas por los Servicios Sociales. Esta herramienta es un conjunto de información, criterios, instrucciones y procedimientos que ayudarán a los profesionales de los Servicios Sociales a medir la empleabilidad de las personas atendidas por estos servicios, que dentro de un proceso de integración socio-laboral y en base a un Programa Individual de Inserción se vayan a derivar a los Servicios Públicos de Empleo.</p> <p>La herramienta ha sido diseñada mediante un proceso participado en el que han estado representados todos los agentes con competencias sobre la empleabilidad, esto es: el sector público -profesionales de los servicios de empleo y los servicios sociales implicados- y el sector privado, representado por las ONGs de Acción Social a través de EAPN-Madrid. Además el proceso ha incorporado los resultados de una experiencia piloto desarrollada en 2010 en 4 Oficinas de Empleo de la Comunidad de Madrid (Estrecho-Azca, Alcalá I, Fuenlabrada y Moratalaz) y en 10 Centros de Servicios Sociales coincidentes con su ámbito de actuación. Este diseño participativo ha dotado a la herramienta de una concreción, objetividad y grado de consenso que la hacen susceptible de ser aplicada con carácter general en todo el territorio de la Comunidad de Madrid.</p> <p>La herramienta comprende 19 elementos de diagnóstico personales que pertenecen a 10 grupos generales y se inspiran en las “8 Competencias Clave para el Aprendizaje Permanente” señaladas por la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006. Estos grupos y elementos fueron consensuados por todos los agentes participantes en su diseño.</p> <p>Actualmente está en fase previa a su sistematización a través de una herramienta informática que la soporte y permita su implantación en las oficinas de empleo y de servicios sociales de la Comunidad de Madrid.</p>
<p>MÁS INFORMACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • D. Luis F. Saiz Vargas Servicio de Inclusión Activa, Dirección General de Servicios Sociales Telf.: 91 392 55 47 e-mail: • luis.saiz@madrid.org • http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Actualidad_FA&cid=1142624798817&idConsejeria=1109266187278&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266227679&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=1109266100996 • http://www.redinclusionsocial.es/wp-content/uploads/2012/05/PROTOCOLO-DE-EMPLEO.pdf • http://www.redinclusionsocial.es/wp-content/uploads/2012/05/NOTA-

	INFORMATIVA EXPERIENCIA-PILOTO-PROTOCOLO-ENTRE-SS-Y-SE.pdf
--	--

COLABORACIÓN ENTRE SERVICIOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN Y USO COMPARTIDO DE INFORMACIÓN SOBRE PERSONAS VULNERABLES	
Entidad impulsora de la iniciativa	
<i>Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León</i>	
Por qué es buena práctica	
Ejemplo de coordinación entre los servicios sociales y otros servicios que trabajan para lograr la inclusión social de las personas vulnerables a través de un protocolo. Ejemplo de uso compartido de la información sobre las personas vulnerables por parte de los diferentes servicios.	
Resumen de la iniciativa	
OBJETIVOS	Mejorar la gestión de los Servicios Sociales en la atención a las personas en situación o riesgo de exclusión social para lograr su inserción social y laboral.
DESCRIPCIÓN	<p>En Castilla y León está vigente un acuerdo de coordinación entre los Servicios Sociales, el Servicio Regional de Empleo y las Corporaciones Locales en virtud del cual los Servicios Sociales centralizan la información sobre la persona vulnerable, el Servicio Regional de Empleo es quien solicita las cualificaciones o perfiles demandados para ellas y las Corporaciones Locales convocan ofertas de empleo a las que estas personas pueden optar. Además existe un convenio bilateral entre la Gerencia de Servicios Sociales y la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo en virtud del cual se ha creado un servicio de intermediación para casos de desahucio donde se intenta la renegociación de la deuda con las entidades bancarias o la obtención de una vivienda social. La actuación del Tercer Sector también es complementaria a la actuación de los poderes públicos.</p> <p>En cuanto al sistema de información sobre las personas vulnerables, los procedimientos e instrumentos de acceso al sistema están unificados para los Servicios Sociales, los Servicios de Empleo y las Entidades Locales. Las personas usuarias tienen una única ficha de datos ante las distintas instancias de la administración autonómica: Seguridad Social, Hacienda, Padrón, Catastro, Tráfico y Servicio Regional de Empleo.</p>
MÁS INFORMACIÓN	D ^a . Aurora Romera Hernández Directora Técnica de la Gerencia de Servicios Sociales Telf.: 983 41 09 26 e-mail: romherau@jcyl.es

PROGRAMA DE INNOVACIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DE ARAGÓN	
Entidad impulsora de la iniciativa	
<i>Instituto Aragonés de Servicios Sociales</i>	

Por qué es buena práctica	
Ejemplo de buena coordinación entre los servicios sociales y los servicios de empleo para atender a las personas vulnerables.	
Resumen de la iniciativa	
OBJETIVOS	Complementar las acciones en materia de inclusión en Aragón a través de una convocatoria pública de subvenciones conjunta entre los Servicios públicos de Empleo y Servicios Sociales.
DESCRIPCIÓN	<p>El Programa de Innovación para la Inclusión Social, basado en la experiencia innovadora de la Iniciativa Comunitaria Equal, es una red de 63 proyectos de inserción social y laboral que conlleva la promoción de la cooperación local, autonómica, interregional y/o transnacional de cara a posibilitar el acceso de las personas más desfavorecidas al mercado de trabajo y la plena integración social.</p> <p>Se consideran proyectos de inserción social y laboral aquellos que instrumenten medidas preventivas o de inserción social y laboral (personales, sociales, culturales, residenciales, económicas o laborales), necesarias para el desarrollo de itinerarios integrados de inserción. La finalidad será lograr la integración, en la vida cotidiana de la comunidad, de personas o grupos de personas que estén excluidos, en riesgo de exclusión, fácilmente vulnerables desde el punto de vista social, incidiendo en las buenas prácticas extraídas de la experiencia Equal y que contribuyan a eliminar las causas originarias que reproducen la marginación y el desarraigo en la Comunidad Autónoma de Aragón.</p> <p>La 1ª Edición del Programa tuvo lugar para el periodo 2009-2010. La 2ª Edición del Programa fue en 2011-2012 y la 3ª Edición del Programa se está desarrollando entre el 1 de enero del 2013 al 31 de diciembre de 2014.</p>
MÁS INFORMACIÓN	http://iass.aragon.es/exclusion/exclusion_inclusion.htm

PROYECTO SURGE (SERVICIO UNIFICADO DE RENOVACIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO)	
Entidad impulsora de la iniciativa	
<i>Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias de la Junta de Andalucía</i>	
Por qué es buena práctica	
Ejemplo de equipo multidisciplinar con colaboración pública y privada. Ejemplo de buenos resultados de mejora de la empleabilidad de personas vulnerables.	
Resumen de la iniciativa	
OBJETIVOS	Dinamizar e impulsar actuaciones en materia de desarrollo y promoción socioeconómica en las Barriadas con Necesidades de Transformación Social en las cuales se están aplicando medidas integrales de intervención con el fin de prevenir y reducir paulatinamente las causas que

	generan la exclusión social.
DESCRIPCIÓN	<p>El programa está liderado por la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales y la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias y se implementa con la colaboración de diversas entidades públicas y privadas (asociaciones y entidades del Tercer Sector).</p> <p>Sus destinatarios son personas y/o grupos en situación de riesgo o exclusión social, entre ellas: Ex-toxicómanos; Reclusos y Ex-reclusos; Mujeres; Jóvenes menores de 25 años con riesgo de exclusión social; Minorías étnicas; Parados de larga duración.</p> <p>Tiene dos áreas de acción: orientación e inserción laboral, por un lado, y promoción socioeconómica, por otro. Entre sus resultados están: la inserción de personas en el mercado laboral y la creación de empresas de inserción.</p>
MÁS INFORMACIÓN	http://www.surgeandalucia.net/

CREACIÓN DE EMPLEO PARA PERSONAS VULNERABLES EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA DE NAVARRA	
Entidad impulsora de la iniciativa	
<i>Comunidad Foral de Navarra</i>	
Por qué es buena práctica	
Fomento del empleo de personas vulnerables desde la administración pública a través de reserva de puestos de trabajo.	
Resumen de la iniciativa	
OBJETIVOS	Crear empleo protegido, en el ámbito de la administración pública, para personas en situación o riesgo de exclusión social.
DESCRIPCIÓN	La Comunidad Foral de Navarra actualmente reserva un 0,6% de los contratos públicos de obras, servicios y suministros para ser cubiertos por personas que hayan salido de un Centro de Inserción Sociolaboral y se pretende incrementar dicho porcentaje hasta el 2%. Por otra parte, esta Comunidad tiene en proyecto la aprobación de una línea de ayudas destinadas a empresas de inserción que contraten personas perceptoras de renta mínima. La ayuda se traducirá en que el Servicio Regional de Empleo asumirá los costes salariales de estas personas en las empresas que las contraten.
MÁS INFORMACIÓN	Mariano Oto Vinués Director Gral. de Política Social y Consumo Telf.: 848-42-69-17 e-mail: motovinu@navarra.es ; scastiea@navarra.es

5.2. EXPERIENCIAS DE ÉXITO EN EL SECTOR PRIVADO

PROYECTO “LANZADERAS DE EMPLEO Y EMPRENDIMIENTO SOLIDARIO”	
Entidad impulsora de la iniciativa	
<p><i>Fundación Santa María la Real con la colaboración de: Ministerio de Empleo y Seguridad Social; Fundación Telefónica; Gobierno de Cantabria; Servicio Cántabro de Empleo; Junta de Andalucía; Fondo Social Europeo; Acción contra el Hambre; Obra Social La Caixa; Fundación San Cebrían; Barclays Fundación; Universidad Internacional de La Rioja; Gobierno de La Rioja; Ayuntamiento de Carcaixent; Fundación Profesor Uría; y Rabobank.</i></p>	
Por qué es buena práctica	
Ejemplo de colaboración pública y privada a través de equipos multidisciplinares para fomentar la empleabilidad de las personas vulnerables.	
Resumen de la iniciativa	
OBJETIVOS	Mejorar las oportunidades de empleo para las personas desempleadas mediante el autoempleo o el empleo por cuenta ajena.
DESCRIPCIÓN	<p>Las “Lanzaderas de Empleo y Emprendimiento Solidario” representan una nueva filosofía en la intervención social del desempleo. Nacen de la mano de José María Pérez “Peridis” como alternativa y solución al momento actual de crisis económica global y elevadas tasas de paro, proponiendo un cambio de enfoque y tratamiento de las políticas de inserción laboral desarrolladas hasta el momento.</p> <p>Una lanzadera es un equipo heterogéneo de personas desempleadas con espíritu dinámico, comprometido y solidario que acceden de forma voluntaria a esta iniciativa y que, coordinadas por un coach, refuerzan sus competencias, generan conocimiento colectivo, se hacen visibles y colaboran en la consecución de un fin común: conseguir empleo, ya sea por cuenta propia o ajena.</p> <p>Las primeras Lanzaderas de Empleo comenzaron a funcionar en el año 2013 en Aguilar de Campoo (Palencia) y en cuatro municipios de Cantabria (Torrelavega, Castro Urdiales, Astillero y Santander), gracias a la colaboración y financiación de Fundación Profesor Uría y Gobierno Regional de Cantabria, respectivamente. Los buenos resultados obtenidos en materia de inserción laboral, facilitaron la extensión del modelo. Así, en septiembre de 2014 funcionaban ya 26 Lanzaderas de Empleo en Castilla y León, Cantabria, Madrid, Cataluña, La Rioja, Comunidad Valenciana y Andalucía, gracias al esfuerzo y ayuda de Obra Social “la Caixa, Acción contra el Hambre y la fundación pública Andalucía Emprende, entre otras entidades. En el último trimestre de 2014, de la mano de Fundación Telefónica, y con el respaldo del Ministerio de Empleo, se han puesto en marcha otras 50 Lanzaderas de Empleo, en 25 ciudades de 11 Comunidades Autónomas.</p>
MÁS INFORMACIÓN	http://www.lanzaderasdeempleo.es/

MEDICIÓN DEL IMPACTO CUALITATIVO DE LOS PROGRAMAS DE INCLUSIÓN SOCIAL	
Entidad impulsora de la iniciativa	
<i>Fundación Luis Vives</i>	
Por qué es buena práctica	
Permite valorar los resultados de inserción social y laboral que el Tercer Sector consigue a través de sus programas de empleo protegido para las personas vulnerables.	
Resumen de la iniciativa	
OBJETIVOS	Diseñar una metodología para medir el impacto que tienen las acciones emprendidas a lo largo de todo el proceso de inclusión, que suponga un paso más respecto a los indicadores cuantitativos empleados habitualmente, que no muestran todo el trabajo, ni los beneficios en las distintas dimensiones de la vida de las personas en situación o riesgo de exclusión que participan en un programa de inclusión.
DESCRIPCIÓN	<p>El proyecto consiste en la elaboración de una herramienta para ayudar a las ONG a medir el impacto cualitativo de los proyectos que lleva a cabo el Tercer Sector.</p> <p>Para ello se llevó a cabo una investigación para conocer las circunstancias a las que se enfrentan cada día las entidades sociales y las personas beneficiarias de sus proyectos. Se pretendía una aproximación a la realidad cotidiana de las personas en riesgo de exclusión social y de los agentes que, desde las organizaciones sociales, luchan contra ella, con el objetivo de recabar información que permitiera diseñar una metodología para responder a la situación real y a las demandas del sector en este sentido.</p> <p>Con esta herramienta, la Fundación Luis Vives pretende dar un primer paso, establecer el punto de partida de un nuevo sistema de medición que no se circunscriba únicamente a datos cuantitativos, sino que ilustre la contribución de la labor de las entidades sociales en la vida de las personas en situación o riesgo de exclusión.</p>
MÁS INFORMACIÓN	Medición del Impacto Cualitativo de los Programas de Inclusión Social

EMPLEA +	
Entidad impulsora de la iniciativa	
<i>Fundación ACCENTURE con la colaboración de 7 entidades sociales: Fundación General Secretariado Gitano, Cáritas, Fundación ONCE, FSC Inserta, Fundación Éxit, Cruz Roja Española y Fundación Tomillo.</i>	
Por qué es buena práctica	
Herramienta para medición de la empleabilidad de las personas vulnerables.	

Resumen de la iniciativa	
OBJETIVOS	Emplea+ es un proyecto creado para el Tercer Sector para mejorar la orientación e inserción laboral de personas en riesgo de exclusión social.
DESCRIPCIÓN	<p>Emplea+ es una nueva forma de potenciar la empleabilidad en la que se ha trabajado más de un año y medio en el desarrollo del modelo y las herramientas. La implementación de la herramienta se realizará en cascada, siendo la Fundación Tomillo la segunda entidad en la que se implementará el modelo.</p> <p>Se trata de una herramienta mucho más específica para perfiles de riesgo que incluye un análisis Socio Laboral del candidato (que permite identificar aspectos externos de carácter económico, sociofamiliares, ambientales, etc., que suponen dificultades añadidas a la inserción). Además incorpora la Evaluación competencial y profesional con 20 perfiles de competencias básicas y transversales e incorpora los perfiles más demandados por las ONG participantes y una selección de empresas seleccionadas.</p> <p>La nueva herramienta proporciona: una nueva forma de trabajar la gestión por competencias; una nueva aplicación para llevar a cabo el proceso; y nuevos recursos en la orientación laboral: materiales de medición, materiales de formación.</p>
MÁS INFORMACIÓN	D ^a . Alejandra Gail Fundación Accenture e-mail: alejandra.gail@accenture.com

PROTOCOLO DE CERTIFICACIÓN PARA PERSONAS VULNERABLES	
Entidad impulsora de la iniciativa	
<i>Federación de Asociaciones de Empresas de inserción - FAEDEI</i>	
Por qué es buena práctica	
Homogeneización de criterios en la identificación y diagnóstico de las personas en situación o riesgo de exclusión.	
Resumen de la iniciativa	
OBJETIVOS	Homogeneizar para todas las Comunidades Autónomas del territorio nacional los criterios de certificación que permiten a las personas vulnerables acogerse a un empleo protegido en las empresas de inserción.
DESCRIPCIÓN	La Federación de Asociaciones de Empresas de inserción- FAEDEI ha puesto en marcha una iniciativa para elaborar un protocolo de certificación común a todas las Comunidades Autónomas. Este protocolo ya está siendo utilizado por el Servicio Valenciano de Empleo y ha sido presentado en otros territorios, como Cantabria.
MÁS INFORMACIÓN	D ^a . Nieves Ramos Rosario Presidenta Telf.: 91 444 13 13/ 657 39 95 40 e-mail: secretaria@faedei.org

Web: <http://www.faedei.org/es/index>

ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE INSERCIÓN DEL PAÍS VASCO GIZATEA	
Entidad impulsora de la iniciativa	
<i>Asociación de Empresas de Inserción del País Vasco</i>	
Por qué es buena práctica	
Ejemplo de buenos resultados de empleo protegido en empresas de inserción para las personas vulnerables.	
Resumen de la iniciativa	
OBJETIVOS	Inserción social y laboral de las personas que están en situación de exclusión social a través de puestos de trabajo protegidos en empresas de inserción.
DESCRIPCIÓN	<p>La Asociación de Empresas de Inserción del País Vasco Gizatea nació en noviembre de 2007, impulsada por REAS Euskadi en el marco del Proyecto Equal Lamegi, con el objeto de fomentar la cooperación entre las empresas, contribuir a la mejora y fortalecimiento del sector, así como promocionar su interlocución ante las instituciones públicas y ante la sociedad.</p> <p>Gizatea es una palabra que combina los términos giza (humano), gizartea (sociedad) y atea (puerta). Con ella se pretende expresar la función que cumplen las empresas de inserción como una de las posibles puertas de entrada a la participación e integración social, a través de un proceso de inserción socio-laboral, donde la propia persona es la protagonista.</p> <p>Las empresas de inserción posibilitan el acceso al empleo normalizado de colectivos en situación de desventaja social o exclusión, tras un periodo de acompañamiento y a través del desempeño de un puesto de trabajo en una estructura mercantil de producción de bienes o servicios de carácter no lucrativo. Es ese su valor añadido, además de ofrecer servicios de calidad con los recursos humanos y técnicos necesarios. Fomentar la comercialización de sus bienes y servicios, ampliando sus oportunidades de mercado, tanto público como privado, es contribuir a la extensión de criterios de responsabilidad social en nuestra sociedad.</p>
MÁS INFORMACIÓN	http://www.gizatea.net/index.php

6. PRODUCTOS GENERADOS POR LA RED DE INCLUSIÓN SOCIAL

6.1. BASES PARA LA ELABORACIÓN DE UN PROTOCOLO DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LOS SERVICIOS DE EMPLEO Y SERVICIOS SOCIALES

MOTIVACIÓN: ¿Para qué un Protocolo de cooperación y coordinación?

Este Protocolo en cuestión se concibe como una **herramienta de carácter pragmático** destinada a **coordinar** los Servicios de Empleo y Servicios Sociales en aras de lograr una **intervención pública más rápida, eficaz y eficiente** en el ámbito de la inclusión activa de las personas vulnerables.

Aunque el trabajo en red funciona en muchas ocasiones a través de canales informales, un Protocolo de cooperación permite recoger y aprovechar todos los recursos disponibles, definiendo las actuaciones a seguir por cada servicio profesional implicado (ámbitos de empleo y servicios sociales), de tal forma, que quede claro: **qué se debe hacer, en qué momento y quién tiene competencias para realizarlo**.

Se trata, por tanto, de un documento que ha de ser **consensuado y firmado**, como mínimo, por las instancias de Servicios de Empleo y Servicios Sociales comunitarios de un determinado territorio para que con su implementación se logren los objetivos propuestos.

LIDERAZGO: ¿Quién debe liderar y participar en el diseño de este Protocolo?

Se considera un requisito indispensable de cara al éxito del proceso de diseño y aprobación del Protocolo contar con una **implicación y voluntad políticas** claras. Es fundamental en este sentido el apoyo del personal político mediante la definición del proyecto como de interés estratégico y prioritario. Dicho esto, la utilidad de un protocolo no obstante sobrepasa ampliamente el ámbito de la política, poniéndose al servicio de las y los profesionales involucrados y de las personas a las que atienden, incluso en ausencia de claras voluntades de cargos políticos.

El Protocolo debe **elaborarse por el personal técnico y personal responsable de los Servicios de Empleo y los Servicios Sociales** en tanto que son los principales encargados de ejecutar las políticas de inclusión activa y de implementar, en última instancia, el Protocolo acordado. Sin embargo, y aunque no es lo habitual, idealmente **el liderazgo debería ser asumido desde Empleo**, como estrategia de motivación, de asunción de responsabilidades y de hacerlo suyo (entendiendo que Servicios Sociales siempre hará suyo un protocolo de esta naturaleza), contando con la estrecha colaboración de Servicios Sociales.

Asimismo, el Protocolo también ha de dar cabida de alguna forma a la presencia del **Tercer Sector** por el destacado papel que juega en el ámbito de la inclusión social activa y en los procesos de intervención y por tratarse del principal colaborador de las administraciones públicas en estas materias.

OBJETIVOS: ¿A quién y para qué ha de estar dirigido este Protocolo?

El objetivo fundamental de este Protocolo ha de ser establecer el **procedimiento y las normas básicas de actuación** dirigidas a procurar una atención rápida, coordinada y eficaz que permita la **inclusión social activa** y, en particular, el logro de un empleo a las **personas en situación de vulnerabilidad**, facilitando su acceso a los recursos y prestaciones disponibles.

El colectivo potencial de personas objeto de aplicación del Protocolo puede ser muy heterogéneo y depende de la definición de **persona vulnerable** pero, también, del **grado de empleabilidad**. No obstante, existen algunos perfiles que, como mínimo, han de ser contemplados en el Protocolo como sujetos directos de su implementación, tal es el caso de:

- Personas beneficiarias de los servicios sociales en general, y en particular de las Rentas Mínimas de Inserción, que sean empleables.
- Personas desempleadas de larga duración.
- Personas con alguna discapacidad que encuentren dificultades para insertarse laboralmente.
- Mujeres víctimas de la violencia de género.

De cualquier forma, el Protocolo debe nacer con **vocación continua de adaptación** a una realidad que cambia y no al revés. Aun cuando el Protocolo no puede recoger todas las situaciones de vulnerabilidad posibles, sí debe ser flexible y prever los mecanismos necesarios para acoger a nuevos perfiles.

Por otro lado, hay que hacer notar que, aunque el objetivo último del Protocolo es que las personas vulnerables obtengan un empleo, es fundamental **fixar objetivos intermedios** para aquellas otras personas cuya empleabilidad es muy baja.

PRIMEROS PASOS EN EL DISEÑO DEL PROTOCOLO: ¿qué aspectos hay que tener en cuenta en primera instancia?

1. Planificar el propio diseño.

La elaboración de un Protocolo de estas características no exige, en principio, recursos monetarios (salvo que sea necesario desarrollar una herramienta informática ad hoc) pero sí conlleva la necesidad de disponer de personal que dedique su tiempo y esfuerzo a esta tarea, lo que implica un coste de oportunidad. Por esta razón, es importante planificar los recursos que han de destinarse al diseño del Protocolo, evitando la sobrecarga de trabajo del personal encargado de realizar esta función, la dilación en el tiempo o la discontinuidad del proceso.

2. Definir qué tipo de Protocolo se quiere y adaptarlo al contexto y a los recursos disponibles.

En este sentido, ha de primar el pragmatismo y la sencillez en la configuración del Protocolo pero también en su aplicación pues son elementos que aseguran su factibilidad.

3. Realizar un diagnóstico inicial de los obstáculos a la coordinación y articular soluciones.

El Protocolo, como su propio nombre indica, es de cooperación y coordinación entre los servicios sociales y los de empleo, por tanto, es conveniente en aras de lograr un diseño acorde con la realidad y factible ser conscientes de las debilidades y los límites tanto institucionales como en términos de recursos, procedimientos, de intercambio de información, incluso normativos, entre otros, a los que se ha de hacer frente a priori.

Este diagnóstico de obstáculos a la cooperación y coordinación ha de servir de punto de partida para plantear las soluciones necesarias dirigidas a solventar estos inconvenientes.

CONTENIDOS MÍNIMOS DEL PROTOCOLO: ¿De qué elementos esenciales debe constar el Protocolo?

Los contenidos mínimos con los que ha de contar un Protocolo de estas características son:

1. Definir las circunstancias que activan el procedimiento.

Necesariamente, el procedimiento debe activarse con independencia de la instancia (ya sean los servicios de empleo o los servicios sociales) a los que acceda la persona, estableciendo en el documento los cauces de derivación oportunos.

2. Establecer el procedimiento a seguir mediante pautas de actuación.

Lo que implica como mínimo:

❖ En el ámbito de la persona usuaria

- En primer lugar, elaborar un **diagnóstico inicial** de la situación integral de la persona, teniendo en cuenta todos los aspectos: vulnerabilidad y empleabilidad. Este diagnóstico debe hacerse de manera conjunta entre los Servicios de Empleo y los Servicios Sociales. Sería recomendable la participación de los Organismos de Igualdad como expertos en la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de inserción laboral, habida cuenta de la diferente realidad de la que parten las mujeres y los hombres a la hora de incorporarse en el mercado laboral, así como las distintas expectativas y obstáculos que encontrarán en su recorrido.
- En segunda instancia, **identificar los perfiles de las personas usuarias y los itinerarios que precisan** en función de sus circunstancias pues, en algunos casos/situaciones, sólo necesitarán de los recursos de Empleo, en otros sólo de Servicios Sociales, en otros de ambos y/o, incluso, de la colaboración con el Tercer Sector.

Los itinerarios de actuación contemplados en el Protocolo deben concebirse para llevar a cabo un tratamiento integral de las necesidades de la persona usuaria, que variarán a lo largo de todo el proceso, con el fin último de lograr un empleo a través de la aplicación de políticas activas (formación e intermediación) pero sin descuidar unas garantías mínimas de prestaciones económicas y servicios sociales. El itinerario, por tanto, habrá de considerar todas las fases del proceso desde que se inicia el Protocolo.

❖ **En el ámbito institucional**

- Primero, **planificar y determinar el presupuesto** (en horas de trabajo y en términos monetarios) **de la coordinación**. Si bien es cierto que la implementación de un Protocolo de estas características no requiere, en principio, de financiación adicional, es preciso invertir recursos propios en forma de recursos humanos y tiempo de estos. Para que la coordinación se produzca, es necesario ocuparse de ella no sólo de forma tangencial.

Si bien uno de los resultados previsibles de una mejor coordinación es la ganancia en eficacia y ahorro de tiempos, es también importante tener en cuenta que la preparación del protocolo requiere un esfuerzo inicial y que la adaptación a nuevos procedimientos puede suponer aún más esfuerzo para el personal de los Servicios de Empleo y/o de los Servicios Sociales, que ya de por sí está, en muchas ocasiones, saturado de trabajo.

- Segundo, contar con un **catálogo de servicios y prestaciones** de los que se disponen tanto desde Empleo como desde Servicios Sociales con el fin de poder definir pautas de actuación que integren todos los recursos aprovechables.

Así, el Protocolo debe obtener el máximo provecho de los recursos que ya existen y funcionan correctamente, no necesariamente significa poner en marcha nuevos servicios sino optimizar los ya existentes.

- Definir los **mecanismos y herramientas concretas de coordinación**: trabajo por casos, reuniones conjuntas, formas de derivación de un servicio a otro, compartir información/opinión puntual, herramientas informáticas, fichas, etc.
- Identificar las **personas o puestos clave** en la organización de cara a la **coordinación**. En general, serán las y los trabajadores sociales y orientadores laborales las figuras más relevantes en el proceso de cooperación.
- Determinar el **papel a desempeñar por parte del Tercer Sector, de los interlocutores sociales (sindicatos y empresarios)** o de otras organizaciones o instituciones cuya participación, apoyo o intervención se considere de relevancia de cara al cumplimiento del objetivo del Protocolo: la inclusión activa de las personas vulnerables. Y, en este sentido, es preciso **habilitar los espacios y herramientas** necesarias para el diálogo así como las vías idóneas para canalizar el intercambio de información, los canales de derivación, la intervención coordinada y su posterior seguimiento.

IMPLEMENTACIÓN DEL PROTOCOLO: algunos aspectos a tener en cuenta

Es importante considerar un conjunto de premisas a la hora de abordar la puesta en práctica del Protocolo, tal y como a continuación se detalla:

- ✓ La implementación del Protocolo de coordinación y cooperación exige, también, de la **voluntad y el compromiso político**.

- ✓ La puesta en marcha del Protocolo **no debe ser percibida** por parte de las y los profesionales, que lo van a ejecutar en el día a día, como una **carga extra** además de su trabajo habitual, sino como una **optimización de los recursos** y una ganancia en eficacia y eficiencia. En la medida que se consigan estas ganancias de eficacia y eficiencia, la carga de trabajo podría incluso disminuir, si con ello se consiguen menor número de reincidencias, menor “peloteo” de las personas atendidas entre los servicios sociales y los de empleo, etc.
- ✓ Es fundamental **proporcionar formación específica** previa a los profesionales que van a estar implicados en el protocolo, especialmente en lo referente a cómo diagnosticar, cómo usar las herramientas para ello, cómo llevar a cabo el seguimiento, etc. También es fundamental ofrecerles un soporte continuo, tanto a nivel técnico como informático y recoger sus propuestas de mejora. Otro activo importante para el óptimo funcionamiento del protocolo sería la asimilación de la formación recibida por los profesionales que trabajan en ambos servicios, y la asimilación de su experiencia laboral. Parece evidente que si ambas especialidades profesionales comparten una formación similar, podrán tener una visión de la exclusión social desde una óptica más cercana. Esta formación común para personal técnico de empleo y de servicios sociales podría ser incluida en los programas/temarios de la formación profesional para el empleo continua y ocupacional. La visión de la exclusión social como un proceso integral también se puede adquirir tras una trayectoria profesional mixta en ambas especialidades, empleo y servicios sociales.

6.2. BASES PARA LA ELABORACIÓN DE UN ITINERARIO DE INTERVENCIÓN PARA LA INSERCIÓN SOCIAL Y LABORAL DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE MAYOR VULNERABILIDAD

DEFINICIÓN Y OBJETIVOS ¿Qué es y para qué sirve un itinerario de estas características?

Un itinerario de intervención conjunta para la inserción social y laboral de personas en situación de vulnerabilidad puede definirse como una estrategia específica de intervención integral por parte de los servicios públicos de empleo y sociales, que permite a la persona en riesgo de exclusión social ocupar un empleo en el mercado de trabajo, facilitando su incorporación al empleo a través de un conjunto de instrumentos y procedimientos técnicos de apoyo ajustados a las necesidades de cada persona. La metodología de trabajo se basa en la individualización, el acompañamiento y la ayuda y el compromiso de las partes.

Las características que definen estas acciones son:

- Diseño individualizado y personalizado.
- Conectado con salidas formativas y profesionales concretas.
- Acompañamiento y apoyo de personal técnico dedicado a las labores de orientación laboral.
- Entrenamiento y formación adecuada a las características personales y profesionales de la persona.
- Apoyo técnico y seguimiento según necesidades.
- Coordinación de los diversos agentes que intervienen en el proceso de inserción.

AGENTES PARTICIPANTES ¿Quién debe participar en el diseño e implementación del itinerario?

Los actores que deben participar en el **diseño de un itinerario de intervención conjunto** por parte de los servicios sociales y de empleo son el sector público, la persona beneficiaria y el sector privado. Cada uno de ellos asume un papel diferente, tal y como se describe a continuación:

- El **sector público**: los servicios de empleo y los servicios sociales. Deben asumir el liderazgo del proceso de forma coordinada manteniendo una constante adaptación a las capacidades y necesidades de cada persona beneficiaria.
- La **persona beneficiaria**: debe sentirse parte activa en la definición de su propio itinerario, consensuarlo y adquirir el compromiso de finalizar todo el proceso formativo y ocupacional.
- El **sector privado**: las ONG y las empresas de inserción. Deben complementar la labor de los servicios públicos sociales y de empleo aportando sus recursos y experiencias.
- Los **interlocutores sociales**: apoyando, complementando y aportando sus recursos y experiencias.

La **implementación de un itinerario conjunto** requiere de unas competencias específicas por parte de las y los profesionales que van a acompañar y orientar a las personas vulnerables. En concreto, estas y estos profesionales deben recibir una formación integral, tanto en empleo como en servicios sociales y deben fomentar el trabajo en red mediante reuniones periódicas donde intercambien constantemente información sobre el trabajo que desde cada ámbito se realiza.

MARCO INSTITUCIONAL EN EL QUE SE DESARROLLA EL ITINERARIO

El itinerario conjunto de intervención se distingue especialmente por la necesidad de desarrollar un marco institucional donde la **coordinación es la pieza clave**, en especial la coordinación entre los **servicios de empleo** y los **servicios sociales, así como otros servicios** con los que se coordinen (educación, salud, vivienda). No obstante, dicha coordinación no debe circunscribirse únicamente a las entidades públicas sino que es preciso trascender hacia una cooperación estrecha con entidades privadas, agentes económicos y sociales que se hallan inmersos en el proceso de inserción.

El objetivo, en última instancia y desde la óptica de la intervención pública, es optimizar los recursos existentes y promover la creación de redes a través de la concertación, el consenso y la cooperación entre agentes del territorio, la participación directa del tejido asociativo y de las personas beneficiarias finales. Por su parte, desde la perspectiva del éxito final, entendido este como el logro de la inserción sociolaboral de la persona usuaria, la coordinación permite ofrecer un mejor servicio y alcanzar mayores cotas de eficacia en tanto que se adapta mejor a las necesidades de la persona pues se tienen en cuenta dos dimensiones, la social y la laboral pero se tratan al unísono.

Así pues, para el diseño del itinerario conjunto será necesario desarrollar un marco institucional estable, materializado, por ejemplo en un **protocolo de coordinación** entre los distintos agentes implicados donde se definan, entre otros aspectos:

- El procedimiento de derivación, coordinaciones y seguimiento entre un servicio y otro.
- El papel de cada agente y sus responsabilidades.

- La información a compartir (materiales, fichas, bases de datos).
- El modo de compartir dicha información (mediante reuniones conjuntas periódicas o puntuales, programas informáticos, ...).
- La metodología de intervención.
- Etc.

Asimismo, y al albor o bien de manera independiente al diseño de este protocolo de coordinación, la puesta en marcha de los itinerarios integrados y coordinados de inserción exige el desarrollo de algunas **herramientas específicas de coordinación** con el fin de facilitar el trabajo y pautar las acciones. Entre las tareas a abordar en esta línea cabe destacar las siguientes:

- Diseñar de forma conjunta y por parte de personal técnico de los servicios sociales y los de empleo, **un cuestionario o guión de entrevista** que debe ser cumplimentado en la fase de **diagnóstico** para determinar la situación de la persona beneficiaria y su nivel de empleabilidad.
- Integrar los recursos con los que se cuenta en un ámbito geográfico concreto mediante la **creación de bases de datos** que aglutinen, por ejemplo:
 - las entidades expertas en el territorio que trabajan con personas en riesgo de exclusión social, así como del tejido asociativo, agentes económicos y sociales, ONG, unidades de orientación especializadas, unidades de trabajo social, etc.;
 - el catálogo de servicios (formación, etc.), ayudas (de transporte, de conciliación, etc.) y prestaciones de los que se disponen tanto desde los servicios públicos de empleo y sociales como desde el tercer sector.
- Elaborar un **modelo de informe técnico de seguimiento y coordinación** como documento único y confidencial a compartir por parte de los servicios sociales y los de empleo donde se registran, a modo de seguimiento, todas las acciones y actuaciones realizadas con la persona beneficiaria.
- Diseño conjunto, por parte de personal técnico de los servicios sociales y los de empleo, del **cuestionario de evaluación final** que se elabora para cada persona que ha pasado por el itinerario a fin de evaluar el resultado alcanzado.

FASES DE DESARROLLO DEL ITINERARIO ¿Qué se hace, quién y cuándo?

El itinerario conjunto de intervención sobre las personas vulnerables para lograr su inserción social y laboral abarca las siguientes fases:

1. FASE INICIAL: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN

El itinerario comienza con un **diagnóstico conjunto por parte del personal técnico de los servicios sociales y de empleo** cuando la persona acude a los servicios sociales o a los de empleo para demandar ayuda y se detecta la necesidad de una intervención integral y coordinada. Sería recomendable en este diagnóstico la participación de los Organismos de Igualdad como expertos en la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de inserción laboral, habida cuenta de la diferente realidad de la que parten las mujeres y los hombres a la hora de incorporarse en el mercado laboral, así como las distintas expectativas y obstáculos que encontrarán en su recorrido.

Como resultado de esta fase se identificará el **grado de empleabilidad de la persona en función de su situación de vulnerabilidad**. A grandes rasgos se puede detectar distintos niveles, tal y como sigue a continuación:

- **Alto nivel de empleabilidad.** Podrían enmarcarse en este grupo las personas que han perdido su empleo a consecuencia de la crisis económica y tienen una buena formación general o específica; pueden estar percibiendo la renta “Prepara”. En su caso, la motivación para volver al mercado laboral es alta.
- **Nivel medio de empleabilidad.** En este grupo pueden encontrarse algunas de las personas receptoras de la Renta Mínima de Inserción, en concreto, aquellas que necesitan un mayor acompañamiento por parte de los servicios de empleo para trabajar su motivación y conseguir incentivarles a la obtención de un empleo frente a la percepción de una renta social.
- **Nivel de escasa empleabilidad.** Las personas ubicadas en este grupo presentan carencias estructurales y requieren un trabajo previo encaminado a mejorar su salud, su higiene, su autoestima, a desarrollar habilidades prelaborales, etc.

2. FASE DE ATENCIÓN SOCIAL Y TRABAJO COMUNITARIO

Una vez realizado el diagnóstico del grado de empleabilidad de la persona, si el resultado es medio o bajo, actúan los **servicios sociales realizando con estas personas un trabajo dirigido a mejorar su situación de exclusión social**. Entre las tareas que se llevan a cabo en esta dirección están las siguientes:

- Puesta a disposición de la persona usuaria de alguno de los recursos existentes en el catálogo de la administración estatal, regional y local.
- Tramitación de ayudas.
- Desarrollo de competencias pre-laborales.
- Trabajo comunitario.
- Derivación a servicios especializados (salud, vivienda, etc.).
- Intervención en el ámbito familiar.

Por su parte, el **Tercer Sector** realiza una labor complementaria a los servicios sociales de carácter público a través de sus entidades especializadas en el trabajo con los diversos grupos poblacionales en situación vulnerable.

3. FASE DE MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD DE LA PERSONA

Cuando la persona tiene un grado de empleabilidad medio o alto entran en acción los **servicios públicos de empleo que, junto con los agentes sociales, el Tercer Sector y el sector privado**, ofrecen una serie de recursos dirigidos a la mejora de su empleabilidad, como son los siguientes:

- Orientación laboral.
- Oferta formativa ocupacional. En este sentido, es fundamental poner al servicio de estos perfiles una formación adaptada a sus características, por ejemplo, en términos de formación o

necesidades de conciliación, ya que la formación generalista suele ser excluyente al determinar unos requisitos de acceso limitados.

- Acompañamiento e intermediación laboral por parte de personal técnico conjunto por parte de Servicios Sociales y de Empleo.
- Medidas de apoyo para facilitar la incorporación de las personas al itinerario, por ejemplo: ayudas al desplazamiento y a la conciliación servicio de cuidado de menores y dependientes).

El **sector privado**, complementa la oferta pública mediante los siguientes recursos:

- Formación ocupacional ofertada por el Tercer Sector.
- Acompañamiento de las entidades privadas: empresas y ONG.
- Experiencia laboral: prácticas realizadas en las empresas de inserción y en las ONG.
- Acreditación de las competencias profesionales, la formación y la experiencia laboral adquirida en las empresas de inserción de cara a la obtención de certificados de profesionalidad.

4. FASE DE INSERCIÓN LABORAL

Para la persona beneficiaria el itinerario finaliza, en principio, con el logro de un empleo sin menoscabo de que se pueda retomar con posterioridad en tanto que no sea posible conseguir la estabilidad en el empleo.

5. FASE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL ITINERARIO

Al finalizar las acciones formativas y las respectivas prácticas en empresas, o después de una inserción laboral, todos los agentes deben evaluar el resultado alcanzado por cada persona beneficiaria. Para la recogida de esta información a posteriori se proponen dos mecanismos:

- Realizar un seguimiento individual, por ejemplo mediante una llamada o mensaje a la persona beneficiaria para obtener información sobre su situación laboral y/o formativa.
- Crear un cuestionario en el que la persona usuaria, una vez que finaliza su itinerario, aporte su valoración sobre el trato recibido y el servicio prestado por el/la técnico/a de orientación.

CARACTERÍSTICAS DEL ITINERARIO: DINAMISMO Y FLEXIBILIDAD

El itinerario conjunto debe ser flexible y con la posibilidad de avanzar en los dos sentidos: desde la fase de diagnóstico de la situación de exclusión social hasta la fase de inserción laboral y viceversa. La persona beneficiaria puede partir de una situación de exclusión y avanzar hasta la fase de mejora de la empleabilidad para luego retroceder.

Igualmente, la persona puede entrar en el sistema a través del servicio de empleo y de ahí ser derivada a los servicios sociales y al revés. Si la persona acude al servicio regional de empleo y en la entrevista se detecta que está en situación de vulnerabilidad, el personal técnico de empleo deberá ponerse en contacto con los servicios sociales y derivarlo para su atención. Para que el proceso de derivación sea sistemático es preciso instrumentar algún protocolo o herramientas que faciliten y hagan operativo este proceso.

Itinerario conjunto de servicios sociales y de empleo

Fase inicial:
diagnóstico de la
situación de
exclusión

Fase de mejora
de la
empleabilidad

Fase de
inserción
laboral

- **Diagnóstico conjunto Servicios Sociales y Empleo:** Identificación grado empleabilidad

- **Servicios Sociales:** Oferta de recursos, Tramitación ayudas, Competencias pre-laborales, Trabajo comunitario, Derivación a SS especiales
- **Servicios públicos de empleo y Agentes Sociales:** Orientación, Oferta formativa, Acompañamiento e Intermediación laboral
- **Sector privado –ONG y empresas de inserción:** Formación ocupacional, Acreditación mediante certificados profesionalidad, Acompañamiento, Experiencia laboral
- **Persona beneficiaria:** compromiso de finalizar proceso

- **Persona beneficiaria:** mejora del empleo
- **Todos los agentes:** evaluación y seguimiento

