



Universidades Lusíada

Delgado, Encina

Rendimento mínimo, cultura de inserción social y desarrollo local

<http://hdl.handle.net/11067/4021>

Metadados

Data de Publicação	1997
Resumo	Son tres términos que, si bien en sus planteamientos iniciales se han concebido como elementos interdependientes o sinérgicos para la consecución de un mismo objetivo, en la práctica han estado separados, no detectándose los nexos de unión esperados entre ellos. La interrelación que cabe esperar de ellos es tan amplia como compleja, ya que, entre otras cosas, interviene, por un lado, un instrumento (el Rendimento Mínimo), por otro, un proceso (la cultura de inserción social) y, finalmente, una...
Palavras Chave	Rendimento mínimo garantido - Espanha, Integração social - Espanha, Desemprego - Aspectos sociais - Espanha
Tipo	article
Revisão de Pares	no
Coleções	[ULL-ISSSL] IS, n. 15-16 (1997)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-09-21T10:19:45Z com informação proveniente do Repositório

RENDIMIENTO MINIMO, CULTURA DE INSERCIÓN SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL

*Encina Delgado **

Son tres términos que, si bien en sus planteamientos iniciales se han concebido como elementos interdependientes o sinérgicos para la consecución de un mismo objetivo, en la práctica han estado separados, no detectándose los nexos de unión esperados entre ellos. La interrelación que cabe esperar de ellos es tan amplia como compleja, ya que, entre otras cosas, interviene, por un lado, un instrumento (el Rendimiento Mínimo ¹), por otro, un proceso (la cultura de inserción social) y, finalmente, una meta o un resultado (el desarrollo local).

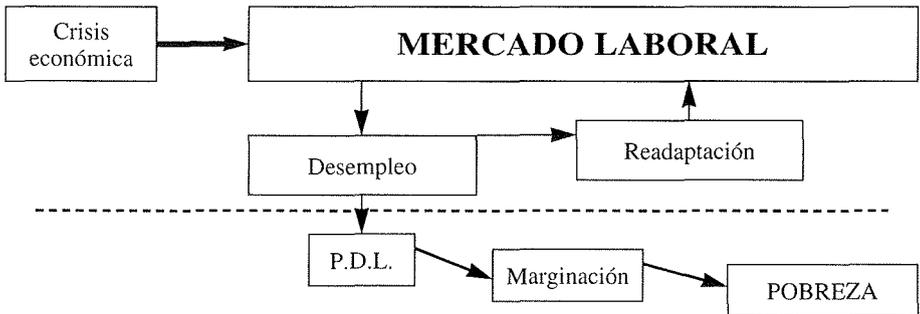
Esta tríada de elementos adquiere su sentido, y está a la orden del día, en el conjunto de los Estados Miembros de la Unión Europea, ya que todos se ven afectados por la creciente problemática del desempleo. Aunque a primera vista podría parecer que el desempleo es una situación coyuntural, con posibles soluciones a través de la aplicación de políticas de empleo convenientemente diseñadas y consensuadas por todos los agentes económicos y sociales, preferentemente a escala nacional, lo cierto es que el problema aumenta, a pesar de los esfuerzos realizados.

En su manifestación extrema, el paro, el desempleo se está convirtiendo en un problema estructural que afecta, en mayor o menor medida a todos los países, quienes se ven imposibilitados para hacer frente a la denominada “lacra del Siglo XX” con los métodos tradicionales o convencionales. De ahí la importancia de introdu-

* Instituto Desenvolvimento Comunitario de Galiza, Espanha

1 La nomenclatura “Rendimiento Mínimo”, correspondiente a Portugal, puede ser interpretada como sinónimo de RISGA (Galicia. España), RMI (Francia) o MINIMEX (Bélgica), si bien estrictamente de un modo general, ya que existen diferencias claras que las distinguen, en función de las características propias del territorio en que son aplicadas.

cir nuevas visiones, nuevos planteamientos de intervención capaces de afrontar la situación desde ángulos más amplios.



Antes de profundizar en las ventajas y riesgos que conlleva la aplicación de los nuevos planteamientos, conviene, siquiera brevemente, hacer una referencia a las causas que han desencadenado la situación presente. Si bien pueden existir, y de hecho existen, variables particulares o propias de cada Estado Miembro que no tienen por qué afectar o incidir en los demás, de un modo general, puede establecerse la siguiente cadena causal como la responsable del problema.

Cuando apareció en escena el período de crisis o recesión económica en los años 70, el floreciente entramado empresarial se vio ampliamente afectado en todos sus niveles o escalafones, cebándose con especial virulencia, como es lógico, en los más bajos. Las sociedades más industrializadas fueron las más afectadas y las que, en consecuencia, vieron incrementados sus índices de desempleo. A partir de entonces, surgen las preocupaciones respecto al tema, emergen planes y políticas de acción, son frecuentes las movilizaciones a todos los niveles... Todo ello para intentar solucionar el problema del paro. Los índices de desempleo crecen a marchas forzadas. Se impone la articulación de políticas y propuestas: reformas laborales que intentan conciliar al empresariado con los trabajadores, programas de formación que persiguen aumentar la cualificación técnico-profesional de los trabajadores, iniciativas comunitarias planteadas por la Comisión a los Estados Miembros como herramientas de apoyo globales... Los esfuerzos realizados han ofrecido resultados dispares; unas veces se han demostrado acertados; otras, totalmente incapaces de solucionar el problema.

Es entonces cuando aparece la denominación de “*paro de larga duración*” para designar a un muy amplio colectivo de la población activa que, a pesar de las oportu-

tunidades brindadas, no ha podido readaptarse para encontrar el camino hacia el mercado laboral y continúa en situación de desempleo durante períodos prolongados de tiempo. Normalmente, son personas que dominan un oficio como resultado de su experiencia laboral, pero sin una preparación, formación o cualificación previa, y lo que es peor, sin las habilidades o posibilidades necesarias para adquirirlas, que le permitan acceder a otros puestos de trabajo diferentes. Es decir, son personas con escasos recursos para incorporarse a los circuitos de la movilidad laboral y con escasas posibilidades de promoción, desarrollo o mejora. Además de las aptitudes laborales señaladas, es conveniente también tener en cuenta otras variables que inciden y agravan el problema. Son las actitudes personales, sociales e, incluso, familiares. Elementos como el desánimo, la apatía, la falta de motivación, la disminución de la autoconfianza... son factores que no sólo suponen una barrera insalvable la mayoría de las veces, sino que provocan, también, el hundimiento de la persona, haciéndole caer en una dinámica de importantes repercusiones negativas: la marginación, el aislamiento del medio que le rodea, que es la antesala de la pobreza.

Si bien los umbrales de la pobreza son establecidos bajo diferentes concepciones en función de cada Estado Miembro, lo cierto es que, en la actualidad, se habla de que en Europa viven aproximadamente unos 5.000.000 de personas en situaciones extremas de pobreza. Esto supone un grave problema no sólo para cada uno de los Estados, sino para el conjunto de la Unión, que ha suscitado la preocupación de los diferentes estamentos — públicos y privados — a sus distintos niveles territoriales de representación: comunitario, nacional, regional, local. Como fruto de estas preocupaciones han surgido diferentes propuestas de acción con un objetivo común: luchar contra las situaciones de necesidad, marginación y pobreza, favoreciendo el abandono de las mismas y facilitando la incorporación de las personas afectadas al mercado laboral. Para ello, no basta sólo con abordar la dimensión laboral de los colectivos marginados; hay que descender, además, hasta los condicionantes personales, sociales y familiares que, situados en la base de la persona, impiden al individuo progresar adecuadamente hacia una situación de mejora.

Surgen, de este modo, en diferentes Estados Miembros políticas nacionales y regionales, entre las que cabe destacar las siguientes:

- RISGA, en Galicia
- RMI, en Francia
- Minimex, en Bélgica
- Rendimiento Mínimo, en Portugal.

Si bien todas ellas tienen rasgos particulares que las diferencian, puede establecerse como modelo ² la Renta de Integración Social de Galicia (RISGA), contemplada en la Ley 91/1991, de 2 de Octubre, Gallega de Medidas Básicas para la Inserción Social ³. Un breve recorrido por la RISGA podrá ayudar a comprender las estrategias o propuestas de acción establecidas para hacer frente a las situaciones de necesidad. Con todas las salvedades posibles, lo que se expone a continuación puede ser extrapolable al conjunto de políticas reseñadas anteriormente.

Por definición, la Renta de Integración Social de Galicia es una “prestación social destinada a garantizar recursos y a procurar la inserción social de las personas menos favorecidas”. Combina dos tipos de prestaciones:

- La *económica*, integrada por:
 - Subsidio básico de cuantía fija (revisable anualmente)
 - Complemento variable en función de los miembros del hogar
 - Complemento de inserción que pueda establecerse en los correspondientes proyectos
- El *proyecto de inserción*, constituido por el conjunto de acciones tendentes a la mejora de la integración personal, familiar y social y, si es el caso, laboral del beneficiario.

Para su concesión, es decir, para que una persona en situación de necesidad pueda acogerse a los beneficios establecidos por la RISGA, es necesario demostrar una serie de requisitos ⁴ establecidos en el marco de la Ley de referencia:

- Residencia
- Hogar independiente
- Edad
- Ingresos
- Acciones legales
- Familiares

² Se toma la RISGA como modelo simplemente por razones de proximidad, sin pretender, en ningún caso, establecer diferencia alguna de jerarquía o grado con respecto a las otras políticas nacionales.

³ Dicha Ley es, en la actualidad, competencia de la Consellería de Sanidade e Servizos Sociais del Gobierno Autónomo de Galicia (Xunta de Galicia).

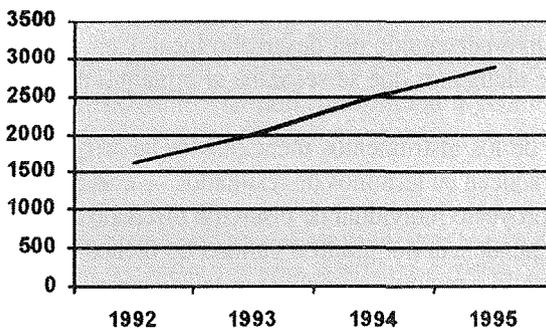
⁴ En la actualidad, dichos requisitos se encuentran en fase de revisión.

Uno de los elementos más destacables de la Renta de Integración Social de Galicia viene delimitado por el proyecto individual de inserción, que será elaborado partiendo de las necesidades y características de cada caso, de tal modo que procure la autonomía personal, familiar y económica del beneficiario y alcance su integración social y/o laboral. Todo proyecto de inserción, para alcanzar su finalidad, deberá integrar acciones de la siguiente naturaleza:

- Acciones que procuren la rehabilitación personal y familiar.
- Acciones que procuren la integración en el medio social.
- Acciones de motivación laboral, orientación profesional y formación ocupacional.
- Actividades de interés colectivo y social en entidades públicas o privadas, sin menoscabo de sus derechos laborales, así como las diversas formas de empleo social protegido o empleo suplementario.
- Actividades orientadas al trabajo autónomo o cualquiera de las formas de economía social.
- Acciones tendentes a la plena incorporación al mercado del trabajo mediante la formalización del correspondiente contrato laboral.

Desde los inicios de su aplicación, en 1992, hasta el año 1995, la RISGA ha llegado a un colectivo de población en continuo crecimiento:

Los datos presentados se refieren al número de solicitudes recibidas en los servicios de gestión de la RISGA durante el período comprendido entre 1992 y 1995, y no al número total de solicitudes concedidas, si bien la curva es también ascendente.



En cualquier caso, para cada uno de los beneficiarios perceptores de la Renta de Integración Social de Galicia, se diseña el proyecto de inserción que, como ya se ha apuntado, tiene carácter individual. Es decir, se diseñan tantos proyectos como perceptores haya. Los proyectos son o pueden ser de varias categorías, atendiendo a las necesidades más inmediatas o importantes de la persona:

- Familiar
- Social
- Prelaboral
- Mixto
- Laboral.

En el proyecto de inserción, la responsabilidad de su diseño recae en los equipos técnicos de asistencia social en colaboración directa con el beneficiario, mientras que la ejecución o desarrollo de las acciones comprendidas corresponde exclusivamente al beneficiario y el control del cumplimiento del mismo recae en los servicios técnicos de asistencia social. Es, pues, un círculo más o menos cerrado, en el que se desarrolla el proceso de la integración social y de la inserción o reinserción laboral.

Sin entrar en pormenores acerca de la aplicación concreta de la Renta de Integración Social de Galicia — no es el caso, pues sería particularizar una exposición que se pretende general —, lo cierto es que su aplicación durante más de cinco años ha originado un profundo proceso de reflexión, a todos los niveles, tendentes, por un lado a comprobar la efectividad de sus planteamientos, y, por otro, a mejorarlos.

De cualquier manera, lo que interesa destacar aquí es el hecho de que la RISGA, el RMI, el Minimex o el Rendimiento Mínimo, son ejemplos sólidos de las herramientas articuladas para combatir las situaciones de necesidad. Y son, además, las responsables de hacer emerger el proceso de la cultura de inserción necesario para conseguir el objetivo perseguido del desarrollo local. Con lo que se vuelve a establecer la tríada de elementos que se señalaba al principio del presente documento.

La aplicación de los instrumentos mencionados ha arrojado una serie de experiencias, que se traducen en términos de resultados — consecución de los objetivos propuestos en el proyecto individual de inserción diseñado en el marco del dispositivo —. Con independencia del grado o calidad de dichos resultados — cualquier promoción, desarrollo o mejora conseguida es ya, de por sí, suficientemente importante —, la experiencia acumulada ha venido a establecer una serie de considera-

ciones de valor, fruto de los procesos reflexivos abiertos, acerca de la adecuación del dispositivo, de los métodos, del grado de respuesta tanto de técnicos como de beneficiarios... En una palabra, la relación existente entre el instrumento articulado — la política de inserción — y el proceso que trata de establecer — la cultura de inserción —. Esta reflexión analítica es lo suficientemente importante como para establecer con claridad los puntos fuertes y los puntos débiles de la relación instrumento-proceso, de modo que se puedan reforzar, potenciar y afianzar los primeros y corregir o subsanar los segundos.

Puede ser interesante, en este contexto, señalar los puntos o elementos considerados como débiles, a efectos de, por un lado, facilitar a otras experiencias su conocimiento, y, por otro, proponer posibles alternativas o soluciones. Las consideraciones que se exponen a continuación, no hay que tomarlas como elementos generalizables por completo, pero sí se puede decir que son factores altamente representativos que hay que tener en cuenta para, al menos, impedir que el planteamiento fracase o logre parcialmente sus objetivos. En consecuencia, hay que darles su justo valor:

El primer punto que puede ser destacado como débil, es el hecho de que la mayoría de los itinerarios de inserción propuestos persiguen como meta última la mejora de las condiciones personales, familiares y sociales de los individuos en situación de necesidad, relegando a un segundo plano — e, incluso olvidando en muchos casos — la inserción laboral o profesional de estas personas. Y no es considerado como un punto débil porque se tienda a reforzar un elemento en detrimento de otro — en muchos casos no puede ser de otra manera —, sino porque esta opción impide al beneficiario lograr unas metas más amplias, lo cual supone, como es lógico, una importante falta de oportunidades de promoción, desarrollo o mejora.

No se pretende aquí volver a abrir la vieja polémica entre lo social y lo laboral, entre lo personal y lo profesional, entre lo familiar y social y lo económico... Tan importante es una dimensión como la otra, condicionan de igual manera a la persona, forman un conjunto unitario o global. Sin una mejora social o personal no puede establecerse una promoción laboral, profesional o económica, y, sin ésta, aquélla no puede sostenerse⁵. Ambas dimensiones forman, pues, un círculo cerrado

⁵ No olvidemos que una de las causas que han generado las crecientes bolsas o situaciones de necesidad ha sido, precisamente, la falta de oportunidades laborales, la privación económica como consecuencia de los procesos de recesión económica o de crisis que han afectado directamente al mayor porcentaje de los actuales colectivos en situación de necesidad.

en el que participan una pluralidad de variables que todo instrumento que pretenda la inserción debe abordar, igualmente, desde una dimensión global.

El problema puede producirse cuando, en una situación de rutina, los técnicos responsables de la aplicación, desarrollo, control y valoración de los instrumentos de inserción entran en la dinámica de escoger o de optar por una de las dimensiones. La falta de medios, la escasez de tiempo, la saturación de beneficiarios y las ansias por ver logrados los objetivos marcados en los proyectos individuales de inserción, pueden ser algunas de las causas que se sitúan en la base de este primer punto débil.

La consecuencia derivada del punto anterior genera una situación no deseada, pero comprensible bajo todos los ángulos posibles. Si los itinerarios de inserción establecidos en el proyecto individual de inserción suponen, para el beneficiario, la obligación de cumplir con una serie de actividades de escasa exigencia, y si, por ello, además, recibe periódicamente una renta fija mensual, es lógico pensar que el beneficiario se encuentre en una posición un tanto cómoda — que le permite, en muchos casos, seguir actuando en la denominada economía sumergida —, perdiendo de vista, las más de las veces, el objetivo de inserción perseguido por el dispositivo, y considerando a éste como el desencadenante de una situación apetecible que no sería lógico abandonar. En este caso, es lógico suponer que, sin el concurso activo del beneficiario, difícilmente podrán establecerse los canales oportunos que desemboquen en procesos de inserción.

Si a esto unimos un efecto directamente relacionado con lo anterior, el problema se agrava aún más. Es la cronificación que se produce cuando el beneficiario opta por no abandonar los dispositivos establecidos y, consecuentemente, pierde las oportunidades de promoción o mejora que se le brindan. En muchos casos, esto no significa, para el beneficiario, una situación negativa, sino, por el contrario, algo deseable, ya que puede combinar la renta fija que recibe por ser receptor de la misma, con una serie de ingresos procedentes de la realización de actividades profesionales — la mayoría de las veces, laborales sin cualificación demostrable — enmarcadas en la economía sumergida.

En ocasiones, la situación anterior no sólo es permitida, sino, además, protegida por los profesionales responsables en materia asistencial, quienes, movidos por sentimientos que rozan el paternalismo, no adoptan las medidas que cabría esperar para poner solución a los problemas que este tipo de situaciones conlleva.

En este contexto, la renta perdería su carácter instrumental para convertirse, bajo la consideración de los beneficiarios, en un derecho adquirido, de carácter cuasi-vitalicio, es decir, una asignación económica permanente, con lo que no es empleada para cubrir las necesidades básicas derivadas de la realización de las acciones previstas en el proyecto de inserción, sino para cubrir las necesidades de vida de los individuos. Se pasaría, entonces, de una condición de receptor a otra de “subsidiado”, riesgo que puede correrse cuando se aplican ayudas económicas ⁶.

Si se produce esta situación, está claro que no se establece el proceso deseado para lograr el objetivo de la inserción. Es decir, falla la cultura de inserción, con lo que la tríada de elementos a la que se viene haciendo referencia se ve mermada en su efectividad ⁷. En consecuencia, se ve que el instrumento (renta de integración) no logra establecer el proceso (cultura de inserción) necesario para conseguir la finalidad perseguida (el desarrollo local como resultado de la inserción socio-laboral de los colectivos en situación de necesidad).

Los organismos responsables de la aplicación de los instrumentos de inserción, conscientes de realidades como las anteriormente expuestas, abren procesos de reflexión encaminados, por un lado a reforzar dichos instrumentos, y, por otro, a evitar la repetición de situaciones no deseadas en los procesos de inserción, de modo que puedan lograrse los objetivos de integración deseados.

Es, entonces, cuando se apuesta por la realización de experiencias de carácter innovador de inserción, de apoyo o complementarias a las propias políticas de integración, de cuya aplicación se desprenden resultados ampliamente positivos, las más de las veces, que pueden llegar, incluso, a inspirar futuras políticas o planes institucionales para abordar las situaciones de necesidad, marginación o pobreza.

De una manera específica, se puede apuntar en este sentido, la experiencia desarrollada entre los años 1996 y 1997 en la Comunidad Autónoma de Galicia, al

⁶ Con esto no quiere decirse que sea preferible eliminar este tipo de ayudas o de rentas, que, en la mayoría de los casos, no sólo son necesarias, sino imprescindibles. Lo que quiere apuntarse es la necesidad de ejercer un amplio control sobre ellas y sobre el uso que se les da para evitar, precisamente, el riesgo de la cronificación, que es, en última instancia, el responsable del mayor porcentaje de fracasos de los dispositivos de inserción articulados.

⁷ Si bien no tiene por qué ser representativo, se puede apuntar un hecho para el debate. La Renta de Integración Social de Galicia, en su período de aplicación, desde 1992 hasta la actualidad, presenta un elevado índice de éxito en cuanto al cumplimiento de proyectos de carácter personal, familiar e, incluso social, mientras que el índice de éxito o de efectividad en lo relativo a la inserción socio-laboral de los individuos en situación de necesidad no llega al 6% del total.

amparo de la Iniciativa Comunitaria Empleo y Desarrollo de los Recursos Humanos, medida HORIZON-desfavorecidos. Es el Proyecto ITINERE, acciones de integración social e inserción o reinserción laboral, promovido por la Dirección Xeral de Servicios Sociais, entidad responsable de la ejecución de la Renta de Integración Social de Galicia, y ejecutado por administraciones locales y por asociaciones privadas sin fines lucrativos.

El Proyecto ITINERE, concebido como un instrumento de apoyo a las políticas institucionales, supone una experiencia de importantes dimensiones, no sólo por los resultados logrados, sino también por la metodología de trabajo o de intervención que ha articulado, que ha venido a introducir una nueva visión operativa a la hora de enfrentarse con las situaciones de necesidad.

La aplicación de las actuaciones comprendidas en el marco del Proyecto ITINERE en las zonas piloto elegidas en la Comunidad Autónoma de Galicia han ofrecido unos resultados altamente positivos, pudiéndose afirmar que no sólo se han conseguido los objetivos previamente establecidos, sino que se han superado con creces. Esto es así a varios niveles:

- En primer lugar, a nivel de *integración socio-laboral*, entendida como la accesibilidad al mercado laboral de un colectivo en especiales dificultades (perceptores de la Renta de Integración Social de Galicia y personas que, sin ser perceptores de dicha renta, presentan situaciones o características similares a aquéllas).
- En segundo lugar, a efectos de la estrategia de intervención diseñada y articulada, que ha establecido la puesta en práctica de *un dispositivo de integración social e inserción o reinserción laboral* de marcado carácter innovador que ha servido, además, de refuerzo o de complemento a los planes de actuación que los servicios sociales –tanto regionales como locales- han venido aplicando y desarrollando desde sus ámbitos competenciales propios.
- En tercer lugar, es de destacar el impulso que el Proyecto ITINERE ha dado a la introducción de nuevas vías o *fórmulas de cooperación* entre diversas organizaciones, instituciones y entidades implicadas o interesadas en actuar en contra de las situaciones de necesidad existentes en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia.
- En cuarto lugar, el dispositivo creado, que ha dado lugar a una de las experiencias más interesantes desarrolladas no sólo a escala de la Comunidad

Autónoma, sino a nivel nacional, no es una herramienta o conjunto de herramientas de trabajo aplicables o válidas en un territorio determinado, sino que ha sido concebido como un *elemento extrapolable* a otras demarcaciones geográficas más amplias. Esto supone, sin duda alguna, la introducción en los circuitos de la acción social de una nueva vía operativa, de carácter innovador, cuya principal aportación puede establecerse en los siguientes términos:

- Por un lado, *inspirar a las políticas* y planes o propuestas institucionales de lucha contra las situaciones de necesidad
- Por otro, articular *nuevas posibilidades de intervención* a los profesionales de la atención social.

En base a estos elementos, puede extraerse una serie de conclusiones que pueden inspirar la elaboración de unas recomendaciones de carácter abierto, pero de un alto valor añadido, por ser fruto, precisamente, de una experiencia real y concreta.

De este modo, procediendo al análisis pormenorizado de cada uno de los cuatro elementos o niveles señalados, podrán extraerse las conclusiones mencionadas.

a) La integración socio-laboral en el marco del Proyecto ITINERE

El principal objetivo marcado y perseguido por el Proyecto ITINERE ha consistido en articular una serie de herramientas y aunar esfuerzos para combatir las situaciones de exclusión, marginación y pobreza que, desde al año 1992 han sido afrontadas por los servicios sociales al amparo de la Ley Básica de Medidas Sociales de 1991⁸.

En concreto, la finalidad con la que el Proyecto es concebido se centra en la incorporación al mercado laboral⁹ de los colectivos en especiales dificultades de inserción, sin olvidar, en ningún caso, la dimensión personal, familiar, social, afectiva... del individuo.

⁸ Dicha Ley Básica articula tres medidas básicas: la Renta de Integración Social de Galicia, la Emergencia Social y los Programas Integrales de Lucha contra la Pobreza.

⁹ El Proyecto ITINERE está enmarcado en la Iniciativa Comunitaria Empleo y Recursos Humanos, cuya finalidad se dirige a facilitar el acceso al mercado laboral de los colectivos de atención preferente.

Tradicionalmente, según se aprecia en la bibliografía publicada por los órganos responsables de acción social, los procesos de intervención diseñados para los colectivos de referencia se dirigían, con carácter general, a abordar las causas que generan o que han podido generar que los individuos se vieran sometidos a situaciones de exclusión, centrándose, en consecuencia, en aspectos personales, sociales, familiares, prelaborales y laborales (si bien este último, no ha ofrecido los resultados esperados, debido a múltiples factores).

En ningún caso es voluntad del Proyecto, ni de la filosofía que lo inspira, abrir una polémica — ya existente y controvertida, por otra parte —, acerca de si en la base de los procesos de integración de los colectivos desfavorecidos ha de situarse en primer lugar la intervención social o la intervención laboral. Lo cierto es que sin una no puede darse la otra, y viceversa.

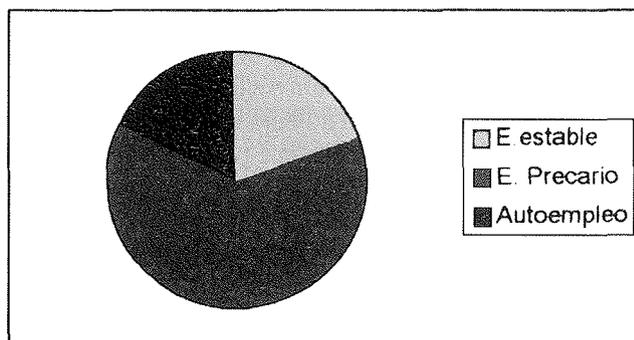
El Proyecto ha supuesto, en cualquier caso, un compromiso de colaboración, un efecto sumativo de esfuerzos y planteamientos, dirigido a aprovechar los resultados de una labor previa desarrollada por los servicios sociales de base — centrada, prioritariamente, en aspectos de índole personal, social, familiar... —, de cara a poder intervenir activamente facilitando procesos u oportunidades laborales a las personas objeto de atención.

En otras palabras, ha introducido una visión en el campo de la intervención en favor de la inserción socio-laboral de los individuos en situaciones de necesidad, puesto que integra en sus planteamientos operativos la doble dimensión del proceso, es decir, la dimensión personal (social, afectiva, familiar...) y la laboral o profesional, favoreciendo la potenciación y desarrollo de todos los elementos caracteriológicos del individuo en la consecución del objetivo último, cifrado éste en el abandono de las situaciones de necesidad, marginación o pobreza.

De este modo, se han conseguido unos resultados, en tan sólo dos años de aplicación, que han desbordado todas las previsiones, incluso las más optimistas¹⁰, logrando una cifra de éxito cercana al 35%. Es decir, de cada 100 personas que han participado en el Proyecto ITINERE, 35 se han incorporado al mercado laboral, han conseguido un empleo en alguna de las tres modalidades previstas (empleo estable,

¹⁰ En los inicios de la aplicación del Proyecto ITINERE se marcaba, como parámetro de éxito del mismo, la consecución en torno al 10% de inserción laboral de los colectivos objeto de atención.

empleo precario o autoempleo). Las ratios quedan establecidas de la siguiente manera:



Por *empleo estable* se entiende la incorporación en el mercado laboral a través de la formalización de una relación contractual de duración no inferior a un año o superior. Como se recoge en el gráfico anterior, casi un 7% de los participantes en el Proyecto han conseguido un puesto de trabajo de una duración anual o superior e, incluso, de carácter indefinido.

Bajo la denominación de *empleo precario* se engloban todas aquellas relaciones contractuales celebradas como consecuencia de las actuaciones desarrolladas en el marco del Proyecto cuya duración es inferior a un año. Esta modalidad ha sido la vía de inserción para más del 21% de los participantes en el Proyecto. Si bien esta fórmula no garantiza, por sí, la eliminación definitiva de las situaciones de necesidad — una vez finalizado el contrato el beneficiario puede volver a incorporarse al dispositivo de inserción —, sí puede calificarse como una vía altamente positiva, sobre todo, por los efectos de motivación y de refuerzo del autoconcepto que ha supuesto para las personas, quienes han visto potenciadas sus posibilidades reales de encontrar un hueco en el mercado de trabajo — valoración casi inexistente para la mayoría antes de integrarse en el Proyecto —.

Finalmente, por *autoempleo* se entiende la incorporación al mercado laboral mediante la creación de una nueva empresa. Esta fórmula, de carácter especialmente innovador, ha abierto nuevas posibilidades de promoción, desarrollo o mejora para los colectivos en especiales situaciones de necesidad, quienes pueden optar por una alternativa profesional que, tradicionalmente, les ha sido ajena. El éxito de la vía de la autocreación del propio empleo viene avalada por el hecho de

que más de un 6% de los beneficiarios del Proyecto han constituido sus propias empresas como resultado de su participación e implicación en las actuaciones promovidas o desarrolladas por el mismo.

En este contexto, una de las aportaciones de mayor interés realizadas por el Proyecto ITINERE a los procesos de integración socio-laboral ha sido la de considerar a las personas que en él han participado no bajo una óptica meramente asistencialista, de ayuda o tutela dirigida, sino desde una perspectiva más activa y positiva, centrada no sólo en las capacidades de las personas, sino, sobre todo, en el desarrollo de sus potencialidades. De este modo, se ha conseguido, entre otros aspectos, favorecer el clima de adhesión del beneficiario a su propio proceso de inserción, convirtiéndose en el propio protagonista del mismo. En otras palabras, la persona ha dejado de ser un elemento pasivo en los programas de inserción para convertirse en un factor clave en todas las fases o etapas que comprenden ¹¹, desde el diseño inicial del plan de actuación, hasta su materialización, pasando por la realización de todas las fases que comprende — siempre bajo el seguimiento de los equipos técnicos encargados de la aplicación del Proyecto —.

b) ITINERE. Dispositivo de integración social e inserción o reinserción laboral

En el apartado anterior se ha visto la capacidad, a nivel de resultados, del Proyecto ITINERE, que ha logrado que más del 13% de sus beneficiarios se hayan insertado en el mercado laboral consiguiendo un empleo estable. Es de rigor, ahora, analizar cómo el Proyecto ha conseguido dichos logros, es decir, cómo ha contribuido a favorecer los procesos de inserción socio-laboral pretendidos.

El Proyecto, desde su concepción misma, ha enfocado buena parte de sus esfuerzos a diseñar y articular estrategias de intervención específicas y adecuadas para la consecución de los objetivos que se propone (integración social e inserción o reinserción laboral). De este modo, ha diseñado un dispositivo de inserción socio-laboral, de carácter complementario o sumativo a las estrategias desarrolladas por los servicios sociales —tanto regionales como locales—.

¹¹ Normalmente, en el diseño de los proyectos individuales de inserción, la figura prioritaria ha sido el servicio de asistencia social, que se ha encargado de analizar la situación de partida del beneficiario y de diseñar, en consecuencia, el proyecto individual de inserción. El beneficiario, en este caso, ha sido el sujeto encargado de desarrollar las acciones previstas en dicho proyecto, siendo, en muchas ocasiones, ajeno al diseño del mismo.

Es importante destacar, siquiera brevemente, la naturaleza sumativa a la que se hace referencia, puesto que la realidad concreta de aplicación del Proyecto no es una realidad en la que no haya habido previamente experiencias tendentes a la integración o inserción de los colectivos en especiales situaciones de necesidad. En las zonas elegidas como piloto ¹² para la aplicación del Proyecto ITINERE han venido desempeñando su labor un buen número de profesionales en el campo de los servicios sociales de base, trabajando directamente con aquellas personas en situación de marginación o pobreza. Por tanto, existe, en todas ellas, un importante bagaje, resultado de la experiencia acumulada, que no puede olvidarse a la hora de introducir nuevas alternativas o nuevas propuestas de intervención.

En este sentido, el Proyecto ITINERE, consciente de lo anterior, parte de las experiencias previas e introduce nuevas variables o parámetros de intervención. El dispositivo que articula viene a reforzar la acción ya desarrollada previamente desde el sector asistencial, dotando a ésta de un contenido específico de integración socio-laboral.

El dispositivo, de carácter eminentemente innovador, presenta, como una de sus características o propiedades más importantes, el hecho de ser lo suficientemente flexible como para adaptarse convenientemente a las especiales necesidades y/o intereses de las personas que, en situaciones de necesidad, presentan un compromiso en firme de insertarse o reinsertarse en el mercado laboral. Es, precisamente, esta flexibilidad la nota que le confiere no sólo su viabilidad como estrategia de acción, sino, además, lo que diferencia al dispositivo de las estructuras operativas establecidas por las normativas institucionales existentes, mucho más rígidas y con grandes dificultades para dar una respuesta o una alternativa particular a cada caso o demanda.

Lejos de pretender hacer una crítica en contra de las políticas institucionales de inserción, el elemento anterior introduce una nueva visión en este campo, ya que, entre otras cosas, el dispositivo creado en el marco del Proyecto ITINERE no se ve limitado o condicionado por más factores que los que dominan o inspiran la Iniciativa Comunitaria en cuyo seno se enmarca ¹³. Esto permite la posibilidad de experi-

¹² Comarca de Ferrol Terra (A Coruña), Comarca de Terra de Lemos (Lugo), Ayuntamiento de Orense (Orense) y Ayuntamiento de Vigo (Pontevedra).

¹³ La Iniciativa Comunitaria Empleo y Recursos Humanos se caracteriza por permitir una importante flexibilidad en los procesos operativos establecidos para la consecución de los objetivos, metas o fines que plantea. En esto radica buena parte de su valor de innovación.

mentar fórmulas o procedimientos, estrategias de intervención capaces de lograr los resultados propuestos sin las limitaciones que impone un texto normativo.

Por otro lado, los recursos obtenidos en el marco del Proyecto, adicionales a los ya aportados por la propia Administración Autonómica, ha permitido afrontar el problema de la exclusión socio-laboral desde una perspectiva más amplia, posibilitando la disponibilidad de nuevas herramientas, hasta ahora no disponibles o de difícil consecución por las limitaciones propias de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, el dispositivo articulado por el Proyecto ITINERE ha establecido un itinerario de inserción que comprende cinco fases o etapas claramente definidas e interrelacionadas, conformando, de este modo, un proceso completo. Las fases o etapas que comprende el dispositivo de inserción son las que siguen:

- Proceso de animación previa
- Contractualización
- Formación
- Acompañamiento
- Integración

Cada una de las fases mencionadas ha sido diseñada atendiendo a los elementos que la componen, así como a la metodología específica más adecuada de ejecución o desarrollo. No obstante, es esencial señalar que, como elemento común a todas ellas, se considera el partenariado¹⁴, la participación de agentes locales, como un elemento de vital importancia para lograr la viabilidad de cada fase en la consecución de los objetivos que se marca.

¹⁴ Si bien el partenariado es un elemento de vital trascendencia, será considerado en un apartado posterior del presente informe.

FASE	COMPONENTES	METODOLOGIA
Animación previa ↓	Localización y contacto con los beneficiarios	Acciones de información, divulgación, sensibilización Partenariado local con responsables de servicios sociales municipales
	Conocimiento de la situación de partida individual	Acciones de orientación Entrevistas individuales con objetivos claramente definidos y diseñadas en colaboración con asistentes sociales
	Establecimiento-diseño de un itinerario posible a seguir	Acciones de orientación Entrevistas individuales de complemento a las anteriores
Contractualización ↓	Diseño de posibles itinerarios de inserción	Comprobación directa con cada beneficiario Participación directa del beneficiario en la elaboración de propuestas
	Elección del itinerario más adecuado	Decisión del beneficiario en base a las diferentes propuestas elaboradas conjuntamente con los miembros de los equipos técnicos responsables
	Elaboración del itinerario definitivo a cumplimentar por el beneficiario	Adhesión personal y voluntaria, por parte del beneficiario a participar activamente en el itinerario propuesto, con el apoyo y orientación de los equipos técnicos
Formación ↓	Diseño de los programas de formación-inserción adaptados a las necesidades e intereses de los beneficiarios	Elección de las vías formativas más adecuadas en función de las aspiraciones propias de cada persona, en cualquiera de las dos vías de inserción laboral: <ul style="list-style-type: none"> • Por cuenta propia (autoempleo) • Por cuenta ajena (contratación)
	Impartición de los programas de formación	Participación activa de los beneficiarios en los programas de formación-inserción, tanto en la modalidad de formación interna como de formación externa (en el seno de una empresa)
	Seguimiento de los programas de formación	Comprobación del grado de cumplimiento de los objetivos de la formación Participación del beneficiario Calidad de la impartición de la formación
Acompañamiento ↓	Fase complementaria posterior a la impartición del programa de formación que garantiza el cumplimiento de los objetivos de aquélla	Seguimiento individualizado del beneficiario en la cumplimentación correcta de los objetivos formativos: <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de un proyecto de autocreación de empleo • Adquisición demostrable de las técnicas básicas de búsqueda de empleo
Integración ↓	Incorporación del beneficiario al mercado laboral	Seguimiento -complementario al anterior- de cada beneficiario en sus primeros pasos en el mercado laboral. Comprende una doble vía, en función de la modalidad elegida: <ul style="list-style-type: none"> • Autocreación de empleo: comprobación de los primeros pasos de la nueva empresa creada • Contratación: grado de satisfacción tanto del empresario que contrata como del trabajador contratado

Un aspecto importante del dispositivo señalado es el hecho de que su evolución no está predeterminada en el tiempo, sino que se adapta al ritmo del beneficiario, de modo que, antes de abordar una fase superior, se ha comprobado que la previa ha sido completamente superada. Esta característica de adaptación del dispositivo al ritmo marcado por el beneficiario, es otro elemento que garantiza la viabilidad del mismo, ya que, entre otras cosas, responde a las necesidades, intereses y, sobre todo, posibilidades, de cada una de las personas para quienes ha sido diseñado y establecido.

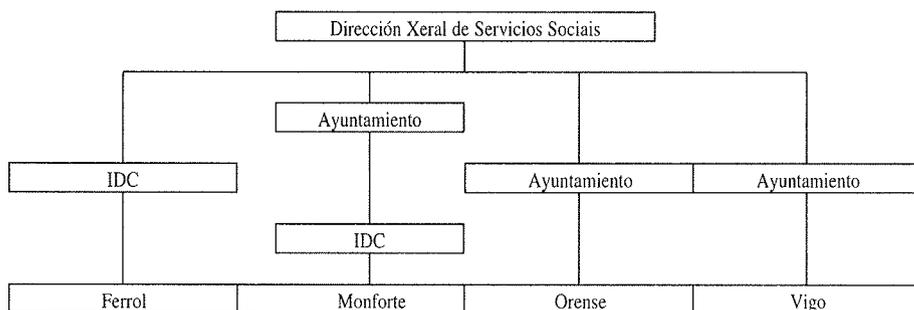
c) La cooperación en el marco de ITINERE

Todo lo anteriormente expuesto no habría sido posible, seguramente, si no se hubiera dado o producido un efecto necesariamente perseguido por el Proyecto ITINERE, que se centra en favorecer la emergencia de sólidas redes de cooperación no sólo entre los profesionales más directamente relacionados con la materia, sino entre los diversos colectivos de la población local cuya participación es o puede ser determinante en los procesos de integración social y de inserción o reinserción laboral. Así, pues, la cooperación es entendida, en el marco del Proyecto, a dos niveles claramente diferenciados:

- A nivel de la gestión o ejecución de las actuaciones previstas en el marco del Proyecto.
- A nivel del desarrollo de dichas actuaciones.

Si bien ambos niveles son complementarios dentro del proceso establecido por el Proyecto, parece importante describirlos por separado, ya que esto ha supuesto la introducción de uno de los elementos innovadores más destacables y que ha estado presente en todas las fases de ejecución, desde el diseño hasta su aplicación.

A *nivel de la gestión del Proyecto*, la cooperación se ha manifestado en la participación de un conjunto multidisciplinar de profesionales que han aportado lo mejor de cada campo competencial en la solución de los problemas de la exclusión. Esta participación se ha visto materializada en la disposición de varios modelos de gestión del Proyecto, seleccionados como oportunidad de experimentación de fórmulas alternativas. Así, para cada una de las zonas piloto establecidas, se han seleccionado los siguientes modelos de gestión:



Han sido tres los modelos de gestión establecidos para la dirección y ejecución del Proyecto ITINERE ¹⁵. Esto triplica, en consecuencia, las metodologías, experimentaciones y visiones acerca de cómo intervenir en los procesos de integración social y de inserción o reinserción laboral.

El modelo de gestión aplicado en los Ayuntamientos de Vigo y Orense se ha dirigido al establecimiento de un protocolo de colaboración suscrito directamente entre la entidad promotora y los Ayuntamientos implicados. Es una fórmula que podría denominarse pública o institucional, en la que los municipios afectados refuerzan, con los recursos del Proyecto, sus estructuras asistenciales de base. Aquí la comunicación entre los miembros de los equipos técnicos del Proyecto y los servicios sociales se ve altamente facilitada puesto que son éstos quienes asumen la responsabilidad de la coordinación de aquéllos. Es decir, la cooperación queda, de esta forma, asegurada.

En Monforte, para la aplicación del Proyecto ITINERE se estableció, de igual manera, un protocolo de colaboración directamente entre la entidad promotora y el Ayuntamiento de dicha localidad, quien, a su vez, encargó la ejecución técnica del mismo, a través del correspondiente convenio, al Instituto de Desarrollo Comunitario de Galicia, asociación sin ánimos de lucro con una amplia experiencia en materia de intervención socio-económica. En este caso, la cooperación no sólo se vio facilitada — a través de profundos contactos de colaboración entre los miembros del equipo técnico y los responsables de servicios sociales municipales —, sino ampliada y reforzada, al introducir nuevas visiones y nuevos planteamientos de intervención. Podría

¹⁵ Esto no significa que hayan sido tres los proyectos desarrollados, ya que la entidad promotora del Proyecto ITINERE —la Dirección Xeral de Servizos Sociais— ha asumido la responsabilidad de conferir la dimensión unitaria a los diversos modelos de aplicación, a través del desarrollo de las actuaciones pertinentes de coordinación, control y seguimiento.

decirse que, en suma, el equipo de trabajo compuesto tanto por el equipo técnico como por los servicios sociales vio sobredimensionada su vertiente multidisciplinar.

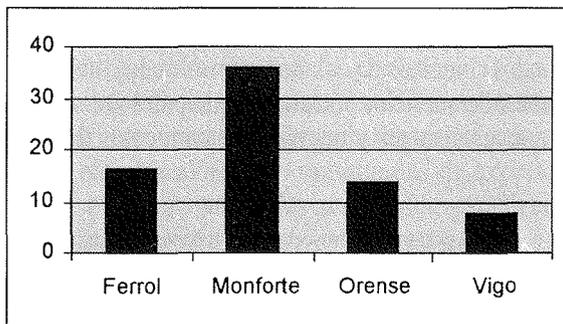
Finalmente, en el caso, de Ferrol, la dirección y ejecución del Proyecto se confía directamente al Instituto de Desarrollo Comunitario de Galicia, asociación que pone a disposición no sólo del Proyecto sino también de los servicios sociales municipales todos los recursos a su alcance para actuar a favor de los procesos de integración socio-laboral que se pretenden establecer en el marco del Proyecto ITINERE.

Cualquiera de los tres modelos de gestión ha respondido, con creces, a las expectativas establecidas en los inicios del Proyecto, tal y como queda recogido en los índices de éxito obtenidos por cada uno de ellos en sus respectivas áreas de aplicación en lo relativo a los porcentajes de inserción socio-laboral conseguidos.

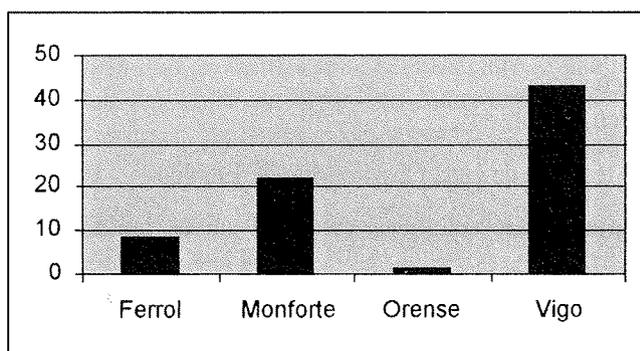
Observatorio de empleo	Empleo estable	Empleo precario	Autoempleo	Total
Ferrol	5,39	8,35	10,51	24,25
Monforte	34,40	21,50	1,08	56,98
Orense	4,36	1,01	9,06	14,2
Vigo	4,74	42,50	2,66	49,90

Como se aprecia en el cuadro anterior, los cuatro Observatorios de Empleo, independientemente del modelo de gestión, no sólo ha logrado, sino que ha superado ampliamente las previsiones iniciales de éxito (que se situaban en torno al 10%).

Extrapolando los datos anteriores, puede establecerse un porcentaje interesante en lo relativo al número de personas que abandonan, con carácter permanente, el dispositivo de inserción establecido por el Proyecto, así como los circuitos de integración más institucionales, al incorporarse al mercado laboral de una manera estable. Por Observatorios de Empleo, estos porcentajes quedan de la siguiente manera:



Por su parte, la categoría denominada como “empleo precario”, si bien no es el objetivo perseguido por el Proyecto ¹⁶, sí ha conseguido, además de la incorporación temporal del beneficiario al mercado laboral, un importante valor añadido para la mayoría de las personas implicadas, cifrado en un aumento de su autoconcepto y un refuerzo en las posibilidades personales de encontrar un trabajo. Con respecto a esta categoría, los porcentajes obtenidos en cada Observatorio de Empleo son los siguientes:



Como se ve, en el caso de Ferrol, casi un 16% de los beneficiarios se han insertado en el mercado laboral con carácter estable, frente a un 8'35% que lo ha hecho de manera precaria. En Monforte los porcentajes se sitúan en un 35'5% de beneficiarios que se incorporan de una manera estable, frente al 31'5% que lo hacen en precario. En los casos de Orense y Vigo, las ratios se elevan hasta el 13'42% y 7'4% en empleo estable, frente al 1'01% y 42'50% en precario, respectivamente ¹⁷.

Con respecto a *nivel del desarrollo de las actuaciones* del Proyecto ITINERE, la cooperación o partenariado ha sido, igualmente, un elemento presente en todas las fases o etapas de ejecución, que se ha concretado en el establecimiento de relaciones de colaboración entre los diferentes agentes locales (sociales, culturales, económicos...) que, de manera directa o indirecta, pueden intervenir en el desarrollo de los procesos de integración social y de inserción o reinserción laboral.

¹⁶ El Proyecto ITINERE se dirige a favorecer el acceso de los beneficiarios al mundo laboral de una manera estable.

¹⁷ Si bien no es cuestión de analizar diferencias significativas entre los modelos de gestión, puede ser interesante observar las diferencias entre los Observatorios de Empleo gestionados por una entidad ajena a la Administración y los dirigidos directamente por las Administraciones Locales.

La cooperación, a este nivel, se ha manifestado de una manera multidireccional, siguiendo pautas tanto verticales como horizontales o transversales. Los efectivos locales que han participado en el desarrollo de las actuaciones previstas en el Proyecto, independientemente de la zona geográfica de aplicación, son los siguientes:

- Responsables de la Dirección Xeral de Servicios Sociais, en tanto que entidad responsable — promotora — del Proyecto.
- Ayuntamientos de las áreas de intervención, a un doble nivel:
 - Político
 - Técnico
- Equipos técnicos de cada Observatorio de Empleo
- Asociaciones, tanto culturales, como educativas, culturales, económicas...
- Empresas y empresarios
- Expertos o profesionales en diferentes campos de actividad
- Beneficiarios del Proyecto.

La clasificación anterior puede responder al establecimiento de relaciones de cooperación vertical, siendo éstas bidireccionales, es decir, tanto ascendentes como descendentes. De este modo, se ha conseguido una fluida comunicación entre todos los agentes intervinientes en el proceso, con lo que, no sólo los planteamientos de acción, sino también la consecución de los logros y objetivos, se ha visto ampliamente reforzada y enriquecida.

Por su parte, y desde una perspectiva más técnica u operativa, se han mantenido numerosos contactos transversales, fundamentalmente, a nivel de los colectivos más directamente implicados en los procesos de integración social y de inserción o reinserción laboral propuestos. Esto ha permitido, entre otras cosas, lograr que los itinerarios diseñados en el marco del dispositivo establecido por el Proyecto se vieran enriquecidos de tal manera que pudieran alcanzar los resultados obtenidos — y que ya han sido presentados anteriormente —.

La innovación de las fórmulas de cooperación establecidas en el marco del Proyecto ITINERE radica, principalmente, en el hecho de permitir y favorecer la implicación del conjunto de la sociedad — representada por los colectivos interesados —

en unos procesos que, bajo la óptica de otras metodologías, le son ajenos¹⁸. Las fórmulas de cooperación establecidas en el marco del Proyecto ITINERE han venido a demostrar que, en los procesos de inserción socio-laboral, tan importante como el papel desempeñado por los beneficiarios de dichos procesos, es el rol del conjunto de la sociedad en la que esos individuos se van a insertar, creando o favoreciendo la emergencia de un clima favorable capaz de permitir la consecución de los objetivos.

Mención especial requiere, en el conjunto del Proyecto, las relaciones establecidas entre la entidad promotora, personificada en una estructura pública, y una asociación privada sin ánimos de lucro. Las relaciones entre lo público y lo privado, tradicionalmente, han sido objeto de numerosas controversias y debates, sobre todo en el campo de la intervención social. Comúnmente, se han establecido dos corrientes o tendencias claramente contrapuestas:

- Las que establecen que la responsabilidad única y última recae sobre las estructuras establecidas por los entes públicos, como únicas capaces de desarrollar las políticas asistenciales.
- Las que, desde una perspectiva privada — no pública —, señalan las limitaciones operativas de las instituciones, señalando las posibilidades de acción de lo que se ha venido en denominar ONG como estructura capaz de ejecutar los planteamientos de las políticas o propuestas institucionales.

Frente a estas dos posturas, el Proyecto ITINERE ha demostrado que existe la posibilidad de un entendimiento situado a medio camino entre ambos extremos, tal como lo demuestra el hecho de que la entidad responsable — un órgano de la Administración Pública — haya confiado la ejecución de parte de las acciones previstas en el Proyecto a una asociación privada sin ánimos de lucro. Si bien este tipo de relaciones de cooperación entre lo público y lo privado no es nuevo en otros países de la Unión Europea¹⁹, sí ha supuesto un claro elemento innovador en el área geográfica en que se ha producido, llegando a constituir, si no la primera, sí una de las primeras experiencias desarrolladas en este sentido. Esta fórmula de cooperación, como ya se ha visto más arriba, ha dado, como fruto, unos muy interesantes resultados operativos.

¹⁸ Existen tendencias que establecen que en los procesos de inserción socio-laboral sólo deben estar implicados las personas de colectivos socialmente desfavorecidos, orientados y dirigidos en exclusiva por los profesionales de servicios asistenciales.

¹⁹ Pensemos, por ejemplo, en las asociaciones intermediarias, fórmula de cooperación o partenariado a través de la cual una entidad privada asume la gestión de aquellos programas operativos públicos de los que la Administración no puede responsabilizarse por las razones o causas que sean.

d) ITINERE. Elemento extrapolable

Uno de los elementos más importantes que ha de caracterizar a un proyecto de Iniciativa Comunitaria²⁰, y el Proyecto ITINERE lo es, viene definido por la posibilidad real de experimentar modelos de intervención capaces de ser aplicables, de una manera efectiva, en una demarcación geográfica y social diferente de aquella en la que es aplicado. Es el elemento multiplicador, es decir, la capacidad de extrapolar el modelo operativo diseñado para que sea adoptado en diferentes localizaciones.

Esta capacidad multiplicadora viene asegurada por un doble motivo:

- Por haber articulado nuevas posibilidades de intervención, introduciendo elementos operativos que se han demostrado como altamente valiosos o positivos
- Por la capacidad de poder inspirar nuevas políticas institucionales y planes de intervención promovidos o propuestos desde las Administraciones.

Por otro lado, es importante señalar, con respecto a las posibilidades multiplicadoras del Proyecto, como elemento o factor que avala esta potencialidad, el hecho de que en su aplicación y desarrollo han participado activamente los diversos colectivos que, directa o indirectamente, se ven implicados en los procesos de integración social e inserción o reinserción laboral (administraciones autonómica y locales, profesionales de servicios sociales, asociaciones, organizaciones de voluntariado...). Esto avala la posibilidad de aplicar los efectos del dispositivo de inserción diseñado en el marco del Proyecto ITINERE en otras localidades, llegando a un colectivo de personas en situación de necesidad más amplio que el contemplado inicialmente en su aplicación.

²⁰ Y es, además, un criterio de elegibilidad que toda candidatura ha de poder demostrar.