UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Facultade de Ciencias da Educación

Departamento de Teoría da Educación, Historia da Educación e Pedagoxía Social

Tesis Doctoral

La inserción sociolaboral de los jóvenes tutelados: el *Programa Mentor* en Galicia

Autor: José Manuel Suárez Sandomingo

Director: Prof. Dr. José Antonio Caride Gómez

Santiago de Compostela

2008

A mi mujer y a mi hija

Índice

Siglas utilizadas 21

Agradecimientos 25

INTRODUCCIÓN

La inserción sociolaboral de los jóvenes tutelados: nuevos modelos para nuevos tiempos... 29
Naturaleza y concreción del tema de estudio 31
Objetivos de la tesis 32
Formulación de la propuesta a evaluar y metodología empleada 33
Estructura del Informe de Tesis 34

PRIMERA PARTE. MARCO TEÓRICO: FORMACIÓN E INSERCIÓN SOCIOLABORAL EN EL CONTEXTO EUROPEO, ESPAÑOL Y GALLEGO

Capítulo 1. Los niños, los jóvenes y los menores: algunas definiciones necesarias

1.1. La minoría de edad desde el punto de vista legal 42

1.2. La minoría de edad desde el punto de vista social 43

Capítulo 2. Aproximación histórica a la formación e inserción sociolaboral de los jóvenes no tutelados

2.1. El trabajo y la formación laboral en la Época Clásica 45

2.2. La formación e inserción sociolaboral de los jóvenes en la Edad Media 46

2.3. La formación e inserción sociolaboral de los jóvenes en la Edad Moderna 53

2.4. La formación e inserción sociolaboral de los jóvenes en el siglo XVIII 55

2.5. La formación e inserción sociolaboral de los jóvenes en el siglo XIX..... 57

2.6. La formación laboral en España en el último tercio del siglo XX..... 71

2.6.1. Las Enseñanzas Medias en España (1981) 72

2.6.2. Examen de la política educativa española por la OCDE (1986)..... 73

2.6.3. Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo (1989) 73

2.6.4. Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (*LOGSE*) (1990)..... 74

2.6.4.1. La Formación Profesional reglada en la *LOGSE*..... 75

2.6.4.2. La Formación Profesional no reglada en la *LOGSE*..... 76

2.6.5. Las cualificaciones profesionales: el INCUAL 78

2.7. Algunas discrepancias entre el sistema educativo español y la inserción profesional..... 82

2.8. Plan Nacional de Acción para el Empleo (PNAE) 82

Capítulo 3. Aproximación histórica a la inserción sociolaboral de los jóvenes tutelados

3.1. Abandono *versus* protección..... 85

3.1.1. El abandono y el maltrato infantil en diferentes momentos históricos..... 85

3.1.2. Las causas del abandono infantil 89

3.2. La inserción sociolaboral de la infancia abandonada en la Alta Edad Media 92

3.3. La inserción sociolaboral de la infancia abandonada en la Baja Edad Media..... 94

3.4. La inserción sociolaboral de la infancia abandonada en la Edad Moderna 95

3.4.1. Algunas figuras tutelares creadas para la protección e inserción sociolaboral de los menores abandonados 97

3.4.2. La labor de los hospicios en la educación, protección e inserción sociolaboral de los menores abandonados 99

3.5. La inserción sociolaboral de la infancia abandonada en el siglo XVIII 102

3.6. La educación correccional y la inserción sociolaboral de los menores en conflicto social a partir del siglo XVIII 105

3.7. La inserción sociolaboral de la infancia abandonada durante el siglo XIX..... 109

3.8. La inserción sociolaboral de la infancia abandonada durante el siglo XX..... 114

3.8.1. Los menores y la reforma tutelar 116

3.8.2. La cultura de la desinstitucionalización 119
3.8.3. La cultura comunitaria 123
3.8.4. El acogimiento residencial 123
3.8.4.1. Las funciones y objetivos de las residencias de menores 124
3.8.4.2. En busca de la reinserción del menor desde el acogimiento residencial 126
3.9. Los menores tutelados y los cauces de la desigualdad laboral 128

Capítulo 4. La situación de la inserción sociolaboral de los jóvenes tutelados de Galicia.

4.1. La situación de la protección de menores en Galicia entre 1984 y 1994 133
4.2. La gestión del Sistema de Protección de Menores en Galicia entre 1994 y 1998 134

Capítulo 5. Marco normativo del trabajo infanto-juvenil

5.1. Conceptos de trabajo 139
5.2. El trabajo infantil 140
5.2.1. Medidas legales generales en torno al trabajo infantil 141
5.2.2. Determinación de la edad mínima de admisión al empleo 143
5.2.3. Las condiciones de trabajo y de los horarios de los niños 146
5.2.4. Examen médico de los menores trabajadores 147
5.2.5. Los sectores económicos excluidos de la actividad de menores 150
5.2.6. Penas, sanciones y otras medidas de aplicación 150
5.2.7. La legislación laboral española y los menores de edad 151

Capítulo 6. La política de la Unión Europea y de España respecto a la inserción sociolaboral de los jóvenes en situación de riesgo social.

6.1. La política de la Unión Europea respecto a la formación y el empleo de los jóvenes 156
6.2. La estrategia europea contra la exclusión social 161
6.3. La acción de los Fondos Estructurales 164
6.3.1. El Fondo Social Europeo 167

6.3.1.1. Las Iniciativas Comunitarias Empleo y Adapt para el periodo 1994-1999 167
6.3.2. El impacto del FSE en España durante el periodo 1994-1999 169
6.3.3. Las *Iniciativas Comunitarias Empleo* para el periodo 2000-2006 170
6.3.4. *Equal*: la nueva orientación en política de empleo de la UE para los colectivos en exclusión sociolaboral 172
6.4. El Programa Operativo 175
6.5. Medidas e iniciativas relevantes en España a favor del empleo juvenil 176
6.5.1. Escuelas Taller y Casas de Oficios 177
6.5.2. Otras iniciativas de promoción de empleo 178
6.5.3. Empresas de inserción 179
6.5.4. Programas de Garantía Social 181

Capítulo 7. Modelos de inserción sociolaboral de los jóvenes tutelados en España

7.1. Programas centralizados con actuaciones específicas 184
7.2. Programas con poblaciones y opciones diferenciadas 187
7.3. Plan integral con implicación de varios departamentos 189

Capítulo 8. La evaluación de programas

8.1. Concepto de programa 193
8.1.1. Principios orientadores o criterios básicos del proceso planificador 196
8.1.2. Elementos de un programa 196
8.1.2.1. Denominación del programa 197
8.1.2.2. Diagnóstico de las necesidades 197
8.1.2.3. Fundamentación de los objetivos 197
8.1.2.4. Ambientación-motivación 198
8.1.2.5. Las actividades 199
8.1.2.6. La temporalización: los plazos y el calendario 200
8.1.2.7. Los recursos materiales 200
8.1.2.8. Los recursos instrumentales 200
8.1.2.9. Los recursos económicos 200
8.1.2.10. Los recursos humanos 201
8.1.2.11. Gestión y metodología 202
8.1.2.12. Mecanismos de organización y participación 204
8.1.2.13. El seguimiento del programa (monitoreo) 204
8.1.2.14 Memoria del programa 205

8.2. La evaluación de programas 208
8.2.1 Funciones de la evaluación 211
8.2.2. Características generales de la evaluación 213
8.2.3. Características de la evaluación de los programas sociales 213
8.2.3.1. Objetivos de la evaluación 215
8.2.3.2. Fases en el desarrollo de la evaluación 218
8.2.3.3. Los aspectos éticos de la evaluación 218

SEGUNDA PARTE. INVESTIGACIÓN EMPÍRICA: ESTRATEGIAS Y PROCESOS METODOLÓGICOS

Capítulo 9. Análisis del diseño del *Programa Mentor*

9.1. Bases para el planteamiento de un programa de inserción sociolaboral de menores tutelados 226
9.2. Descripción de los elementos del *Programa Mentor* 226
9.3. Inicio de la ejecución del *Programa Mentor* (1998) 241
9.4. Periodo de prolongación del *Programa Mentor* (2000-2006) 242
9.5. Inclusión del Programa Mentor en el Programa Operativo 242
9.6. Programa Mentor 15 243
9.7. Primer estudio sobre la puesta en marcha y ejecución del *Programa Mentor* 246

Capítulo 10. Estrategias y procesos metodológicos de la evaluación de la inserción sociolaboral del *Programa Mentor*

10.1. Instrumentos para la recogida de datos 250
10.1.1. El cuestionario 250
10.1.2. La entrevista 252
10.1.3. Otros documentos y fuentes 252
10.2. Características de la población y la muestra 253
10.2.1. Población y muestra de los jóvenes tutelados 253
10.2.2. Población y muestra de los directores-educadores 260

10.2.3. Población y muestra de los educadores de las viviendas tuteladas 267
10.2.4. Población y muestra de los empresarios 271
10.2.5. Población y muestra de los técnicos de las Delegaciones Provinciales 274
10.2.6. Población y muestra de los técnicos de *Programa Mentor* 276

TERCERA PARTE. DINÁMICAS DE FORMACIÓN E INSERCIÓN SOCIOLABORAL: ANÁLISIS DE DATOS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

Capítulo 11. Análisis de datos de los cuestionarios

11.1. Dinámicas formativas 283
11.1.1. Formación reglada: ¿tiempo ganado *versus* tiempo perdido? 285
11.1.2. Formación ocupacional, distinta según el sexo 289
11.1.3. Programas de Garantía Social, la formación sin demanda 293
11.1.4. Necesidades formativas, necesidades percibidas 293
11.1.5. Otras formaciones complementarias, la búsqueda de la autonomía 295
11.1.6. Funciones de los profesionales en la formación de los jóvenes 296

11.2. Dinámicas de orientación y acompañamiento 298
11.2.1. La búsqueda de empleo 306
11.2.2. Recursos de apoyo a la búsqueda de empleo 307

11.3 Dinámicas de inserción laboral 312
11.3.1. Tipo de empresas en las que se insertan los jóvenes tutelados 314
11.3.2. Satisfacción-insatisfacción laboral 320
11.3.3. Motivaciones del empresario para la contratación del joven tutelado 323
11.3.4. La perspectiva empresarial del empleo de los jóvenes tutelados 323
11.3.5. Respuestas a la pérdida de empleo o finalización del contrato 326

11.4. Dinámicas de autonomía 328
11.4.1. La labor de incorporación social del joven tutelado 330
11.4.2. Las responsabilidades de los jóvenes en el centro-vivienda tutelada 331
11.4.3. Las responsabilidad de los jóvenes fuera del centro-vivienda tutelada 332
11.4.4. El uso del dinero por los jóvenes 333

11.4.5. La ocupación del tiempo libre 334
11.4.6. La desinstitucionalización 335
11.5. El *Programa Mentor:* aportaciones y futuro 337
11.5.1. Aportaciones al sistema de protección de menores de Galicia 338
11.5.2. La mejora de las acciones de los centros y viviendas tuteladas en relación al *Programa* 338
11.5.3. La mejora de los procesos de inserción social y laboral de los menores 341
11.5.4. Nuevas perspectivas 344

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Visión histórica de los jóvenes tutelados y su relación laboral 349
Marco normativo del trabajo infantil 351
Políticas laborales en torno a los jóvenes en riesgo social 352
De la programación a la evaluación de programas de integración laboral 353
Evaluación del Programa Mentor 353
a) Formación reglada 354
b) Formación profesional-ocupacional 354
c) Formación para la autonomía 356
d) Funciones de los profesionales respecto a la formación de los jóvenes 357
e) Dinámicas de autonomía 357
f) La orientación y el acompañamiento 358
g) La búsqueda de empleo 358
h) Recursos de apoyo al empleo 359
i) Dinámica de la inserción laboral 360
k) Desinstitucionalización 361
l) Situación del Programa Mentor entre los programas autonómicos españoles para la inserción laboral de los jóvenes tutelados 361
m) Perspectivas de futuro del Programa Mentor 363

Bibliografía 365
Páginas de Internet 378
Legislación 383

ANEXOS:

CUESTIONARIOS 393

Cuestionario de evaluación del *Programa Mentor* Jóvenes 395

Cuestionario de evaluación del *Programa Mentor* Directores/Educadores de los centros 401

Cuestionario de evaluación del *Programa Mentor* Educadores de Viviendas tuteladas 407

Cuestionario de evaluación del *Programa Mentor* Técnicos de la delegación 413

Cuestionario de evaluación del *Programa Mentor* Empresarios 417

Cuestionario de evaluación del *Programa Mentor* Técnicos Mentor 421

CUADROS Y TABLAS 427

ÍNDICES DE CUADROS, TABLAS, ESQUEMAS Y GRÁFICOS.

Índice de cuadros

Cuadro 1. Etapas evolutivas según diferentes escuelas psicológicas 41

Cuadro 2. Periodo Preindustrial 53

Cuadro 3. Periodo precoz 56

Cuadro 4. Periodo Industrial Maduro 71

Cuadro 5. La visión del abandono y la protección de la infancia según la cultura 88

Cuadro 6. Funciones protectora y reformadora de los Tribunales Tutelares de Menores en España 109

Cuadro 7. Elementos básicos del itinerario de inserción 131

Cuadro 8. Edades mínimas en virtud del *Convenio nº. 138* 145

Cuadro 9. Definición de los períodos de noche y derogaciones a la prohibición del trabajo nocturno a los menores de 18 años en los convenios de la OIT 147

Cuadro 10. Derecho a exámenes médicos de menores en la normativa internacional 149

Cuadro 11. Líneas generales del Título de Empleo del Tratado de Ámsterdam 158

Cuadro 12. Resumen de la evolución de la política comunitaria en materia de formación profesional y empleo 160

Cuadro 13. Directrices para el empleo 162

Cuadro 14. Claves de la Estrategia Europea de Empleo 164

Cuadro 15. Objetivos de los *Fondos Estructurales* de la Unión Europea 165

Cuadro 16. Situación de España en el *Fondo Social Europeo*. Periodo 1994-1999 170

Cuadro 17. Objetivos de los Fondos Estructurales para el periodo 1994-1999 171

Cuadro 18. Calendario de aplicación de la Iniciativa Comunitaria Equal 174

Cuadro 19. Elementos diferenciadores entre plan y programa 195

Cuadro 20. Interrogantes y respuestas clave 195

Cuadro 21. Pilares de la inserción del programa en el entorno 203

Cuadro 22. Estudios diseñados para analizar el valor de un objeto 211

Cuadro 23. Funciones de la evaluación 212

Cuadro 24. Propósito de la evaluación y el tipo de evaluación. 216

Cuadro 25. Diferencias entre técnicas cualitativas y cuantitativas 217

Cuadro 26. Instrumentos de recogida de información 217

Cuadro 27. Características sociodemográficas 241

Cuadro 28. Actitudes 242

Cuadro 29. Información básica del *Programa Mentor* 248

Cuadro 30. Factores influyentes en el éxito o fracaso laboral de los jóvenes tutelados 304

Cuadro 31. Las claves de las personas encuestadas 433

Cuadro 32. Los Programas de Garantía Social 434

Cuadro 33. Tipología de Programas de Rentas Mínimas de Inserción 436

Cuadro 34. Legislación española respecto del trabajo de menores 437

Cuadro 35. Resumen de las principales características de los programas de inserción sociolaboral de algunas Comunidades Autónomas españolas para los jóvenes tutelados 439

Índice de tablas

Tabla 1. Reparto financiero por Estados miembros. Periodo 2000/06 171

Tabla 2. Edad de los jóvenes tutelados 255

Tabla 3. Jóvenes por sexo y nacionalidad 255

Tabla 4. Jóvenes españoles y extranjeros en los sistemas residenciales autonómicos en España 256

Tabla 5. Distribución de las plazas de acogimiento residencial y su ocupación media en Galicia, 2005 257

Tabla 6. Tipología del centro 264

Tabla 7. Titulación de los educadores de las viviendas tuteladas 268

Tabla 8. Tamaño empresarial en Galicia. 2003 272

Tabla 9. Jóvenes bajo la responsabilidad de los Técnicos del Programa Mentor 278

Tabla 10. % de jóvenes de 18 a 24 años que han abandonado prematuramente el sistema educativo, por Comunidades Autónomas (2003) 289

Tabla 11. Número de cursos de F.O. realizados por los jóvenes 291

Tabla 12. Cursos realizados por especialidades 292

Tabla 13. Paro registrado de menores de 25 años - 2005 306

Tabla 14. Tasas de actividad por sexo y grupos de edad 307

Tabla 15. Situación laboral de los jóvenes tutelados 307

Tabla 16. Actividades con mayor contratación de hombres en Galicia 315

Tabla 17. Tipo de empresas contratantes de los jóvenes tutelados 315

Tabla 18. Tipo de empresas contratantes de las jóvenes tuteladas 316

Tabla 19. Actividades con mayor contratación de mujeres en Galicia 317

Tabla 20. Jóvenes con un primer empleo 318

Tabla 21. Jóvenes que han trabajado en relación al tiempo 319

Tabla 22. Tiempo trabajado por los chicos en meses 319

Tabla 23. Tiempo trabajado por las chicas en meses 319

Tabla 24. Tipos de contratos de los chicos tutelados 320

Tabla 25. Tipos de contratos de las chicas tuteladas 320

Tabla 26. Jóvenes bajo la responsabilidad de los Técnicos del *Programa Mentor* 429

Tabla 27. Datos de los jóvenes participantes en la evaluación 429

Tabla 28. Datos de los directores-educadores participantes en la evaluación 429

Tabla 29. Datos de los educadores de las viviendas tuteladas participantes en la evaluación 430

Tabla 30. Datos de los empresarios participantes en la evaluación 430

Tabla 31. Datos de los técnicos de las Delegaciones participantes en la evaluación 430

Tabla 32. Datos de los técnicos de *Programa Mentor* participantes en la evaluación 431

Tabla 33. Usuarios y agentes que han respondido a los cuestionarios. A Coruña 431

Tabla 34. Usuarios y agentes que han respondido a los cuestionarios. Lugo 431

Tabla 35. Usuarios y agentes que han respondido a los cuestionarios. Ourense 432

Tabla 36. Usuarios y agentes que han respondido a los cuestionarios. Pontevedra 432

Tabla 37. Usuarios y agentes que han respondido a los cuestionarios. Galicia 432

Índice de esquemas

Esquema 1. Evolución hacia el *Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales* 81

Esquema 2. Estrategia europea para el empleo, según el *Tratado de Amsterdam* 162

Esquema 3. Distribución de las Agrupaciones de Desarrollo 173

Esquema 4. Proceso de derivación de los jóvenes al *Plan de mayores de 18 años* 192

Esquema 5. La evaluación en el campo socioeducativo. 214

Esquema 6. Esquema de trabajo del *Programa Mentor*..... 240

Índice de gráficos

Gráfico 1. Jóvenes por provincia de residencia 257
Gráfico 2. Nivel de estudios de los jóvenes tutelados 258
Gráfico 3. Tiempo de estancia en centros de menores 259
Gráfico 4. Tiempo de estancia en el *Programa Mentor* 260
Gráfico 5. Directores-educadores por sexo y provincia 261
Gráfico 6. Tiempo como director-educador 262
Gráfico 7. Titulaciones de los directores-educadores 262
Gráfico 8. Localidad de trabajo 263
Gráfica 9. Directores-educadores según la titularidad del centro 265
Gráfico 10. Jóvenes bajo la responsabilidad de directores/educadores 265
Gráfico 11. Jóvenes entre 14-15 años bajo responsabilidad de los directores-educadores 266
Gráfico 12. Jóvenes de + de 16 años a cargo de los directores/educadores 266
Gráfico 13. Sexo y edad de los educadores de las viviendas tuteladas 268
Gráfico 14. Tiempo como educador de vivienda tutelada 269
Gráfico 15. Educadores de las viviendas por localidad de trabajo 270
Gráfico 16. Jóvenes bajo la responsabilidad de los educadores de las viviendas tuteladas 271
Gráfico 17. Empresarios por sexo y edad 272
Gráfico 18. Tiempo como empresario en años 273
Gráfico 19. Localización de la empresa 273
Gráfico 20. Titulación de los técnicos de las delegaciones provinciales 274
Gráfico 21. Edad y sexo de los técnicos de las delegaciones provinciales 275
Gráfico 22. Tiempo como técnicos de las delegaciones provinciales 275
Grafico 23. Provincia de trabajo 275
Gráfico 24. Titulaciones de los técnicos del *Programa Mentor* 277
Gráfico 25. Tiempo de permanencia de los técnicos en el *Programa Mentor* 277

Gráfico 26. Distribución territorial de los técnicos del *Programa Mentor* 278

Gráfico 27. Los jóvenes de los centros respecto al *Programa Mentor* 284

Gráfico 28. Jóvenes con estudios reglados por localidades 288

Gráfico 29. Jóvenes con o sin formación laboral 291

Gráfico 30. Jóvenes con dificultades de empleabilidad por localidades de las VT 305

Gráfico 31. Situación de los jóvenes tutelados respecto al empleo..... 307

Gráfico 32. Trabajadores de la empresa 323

Gráfico 33. Jóvenes del *Programa Mentor* trabajando en la empresa 324

Gráfico 34. Actividad económica de los empresarios 325

Siglas utilizadas

AES:	Acuerdo Económico y Social.
ASEME:	Asociación Española de Mujeres Empresarias de Madrid
BAE:	Búsqueda Activa de Empleo.
BOE:	Boletín Oficial del Estado
BOIB:	Boletín Oficial de las Islas Baleares
BUP:	Bachillerato Unificado Polivalente.
CA:	Comunidad Autónoma.
CC.AA:	Comunidades Autónomas.
CE:	Comisión Europea.
CEDEFOP:	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional
CEDEFOP:	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional.
CEPYME:	Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa.
CESC:	Centro de Estudios Socio-Culturales.
CIDE:	Centro de Investigación y Documentación Educativa.
CIMO:	Centro de Iniciativas para a Mocidade
COU:	Curso de Orientación Universitaria.
CVE:	Curriculum Vitae Europeo
DEC:	Directores-educadores de centros.
DOCE:	Diario Oficial de la Comunidades Europeas.
DOCUP:	Documentos Únicos de Programación.
DOG:	Diario Oficial de Galicia
E:	Empresarios
ECCO:	European Community Co-operative Observatory
EEE:	Estrategia Europea del Empleo.
EGB:	Enseñanza General Básica.
ESO:	Educación Secundaria Obligatoria.

ETT:	Empresas de Trabajo Temporal.
EVT:	Educadores de las viviendas tuteladas.
FEDEI:	Federación Española de Entidades Empresa de Inserción..
FEDER:	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
FEOGA:	Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola.
FIP:	Formación e Inserción Profesional.
FP:	Formación Profesional.
FPO:	Formación Profesional Ocupacional.
FSE :	Fondo Social Europeo.
IC:	Iniciativas Comunitarias.
IFOP:	Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca.
IGE:	Instituto Gallego de Estatística
INCUAL:	Instituto Nacional de las Cualificaciones
INE:	Instituto Nacional de Estadística
INE:	Instituto Nacional de Empleo.
INECSE:	Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo.
INEM:	Instituto Nacional de Empleo.
J:	Jóvenes.
LGE :	Ley General de Educación.
LOCE:	Ley Orgánica de Calidad Educativa.
LOE:	Ley Orgánica de Educación.
LOGSE:	Ley de Ordenación General del Sistema Educativo.
MCA:	Marcos Comunitarios de Apoyo.
MEC:	Ministerio de Educación y Ciencia
MENA:	Menores no acompañados
MISEP:	Sistema de Información Mutuo sobre Políticas de Empleo
NTIC:	Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OIT:	Organización Internacional del Trabajo

PEC: Proyecto Educativo de Centro

PEDEGA: Plan Estratégico de Desarrollo Económico de Galicia

PEI: Proyecto Educativo Individual

PELI: Programa Educativo Laboral Individualizado

PGS: Programas de Garantía Social.

PGS: Programas de Garantía Social

PIB: Producto Interior Bruto

PIB: Producto Interior Bruto.

PIRMI: Programa interdepartamental de renta mínima de inserción

PNAE: Plan Nacional de Acción para el Empleo.

PPV: Proyectos Personales de Vida

RR.HH: Recursos Humanos

SFP: Seminario de Formación Permanente

SGC: Servicio Galego de Colocación.

T: Técnicos.

TD: Técnicos de las Delegaciones Provinciales.

UE: Unión Europea.

UGT: Unión General de Trabajadores.

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

UNICEF: Agencia de Naciones Unidas para la Infancia.

VT: Vivienda Tutelada.

YTS: Youth Training Schemes.

Agradecimientos

En este apartado, en el que siempre van a existir olvidos involuntarios, pues muchas veces la ayuda recibida ha sido dada a través de simples conversaciones o consejos que bien han fortalecido o cambiado mis propias ideas, deseo recoger, al menos, a aquellas personas que más plenamente han contribuido a su elaboración y/o redacción. Vayan por delante mis excusas por las posibles omisiones.

Mi gratitud y reconocimiento,

Al Dr. José Antonio Caride Gómez, director de esta tesis, que con su excelente disposición y sus sabios consejos me ha hecho descubrir que, a pesar de mi larga experiencia en el campo de menores, todavía me falta mucho por descubrir si quiero llegar a ser un metódico investigador.

A Carlos Vila Lago, coordinador del *Programa Mentor*, por la transmisión tanto de sus conocimientos prácticos como por las observaciones que me ha hecho sobre el texto.

A los profesores José Antonio de Prado Díez y José Pérez Vilariño y a su equipo de colaboradores por su inestimable ayuda en cuanto que me han permitido contrastar mis datos con los obtenidos por ellos en su investigación sobre el *Programa Mentor*, cuando éstos no eran todavía públicos, además de por darme la oportunidad de colegir de su propia base de datos todo aquello que me fue necesario.

A todos los que han participado en la evaluación (jóvenes, directores-educadores, educadores de las viviendas tuteladas, técnicos del *Programa Mentor*, técnicas de las delegaciones provinciales de la *Consellería de Familia* y empresarios) que, por ser anónima, no me permite referirme a ellos personalmente. Sin su desinteresada colaboración, este proyecto no se podría haber realizado. A todos ellos mis más encarecidas gracias por su altruista labor y por ofrecernos sus más profundos anhelos y experiencias.

A Eusebio Rey Seara, amigo y gran investigador, que ha repasado concienzudamente los aspectos formales a fin de mejorar su redacción y con ello permitir una lectura más amena.

A Elisa Jato Seijas y Francisca Fariña Rivera, mis más afectuosas gracias por su amistad y por animarme y ofrecerse a cubrir cualquier eventualidad que se me presentase.

A todos ellos y a quienes injustamente no he señalado, de nuevo, mi más sincero agradecimiento.

INTRODUCCIÓN

La inserción sociolaboral de los jóvenes tutelados: nuevos modelos para nuevos tiempos

El siglo XXI anticipa un mundo laboral con sorprendentes, profundos y veloces cambios aportados por una nueva revolución científica y tecnológica en la que la informática y la telemática van a transformar la realidad existente, a partir más del esfuerzo intelectual que del físico. Por éstas y otras razones, el mundo laboral está adoptando nuevos marcos que están presididos por la mundialización, la globalización y la transnacionalización con un profundo impacto en la economía, el comercio, las finanzas, la política y la cultura. Pero ¿cómo hemos llegado hasta aquí? y ¿cómo se enfocan en nuestra sociedad estos cambios? y, más concretamente, ¿cómo se hace desde los servicios de atención a los jóvenes tutelados en Galicia? Estas son algunas de las preguntas que inicialmente nos planteamos y a las que, en cierta medida, trataremos de dar respuesta a lo largo de esta tesis.

Concretamente, en relación con la inserción sociolaboral de los jóvenes tutelados hay pocas dudas hoy en España de que deben constituir un colectivo prioritario de las políticas sociales de formación, de empleo y de inclusión social. La causa hay que buscarla en que con una inserción sociolaboral adecuada se les pueden afianzar una serie de aspectos que pueden ser positivos tanto para ellos como para el conjunto de la sociedad, ya que se les convierte en personas con pleno derecho a la participación y, a la vez, se consigue que disminuyan aquellas otras manifestaciones que les pueden resultar negativas y desde las que se les pueden originar procesos de su exclusión (delincuencia, marginación, inadaptación, etc.). Con todo ello, se consigue, además, crear una sociedad más justa y solidaria.

Pero ¿a qué nos referimos cuando hablamos de inserción laboral? Normalmente se hace referencia al momento en que se produce el acceso de la persona a una actividad laboral remunerada (por cuenta propia o ajena). En nuestra sociedad, el mundo del trabajo representa la última instancia de socialización por la que atraviesa la persona. Con su empleo, la persona se incorpora al mundo activo, produce y recibe unos beneficios por su trabajo, lo que le permite realizar su vida de forma independiente de los demás.

En este punto conviene hacer una pequeña reflexión, pues si bien es cierto que el trabajo es un elemento fundamental para la estabilidad e independencia individual, así como para la adaptación social, no lo es menos el hecho de que para acceder y/o mantenerse en el mundo del trabajo se requiere de la persona un incuestionable nivel de madurez y autonomía, entendidas éstas en un sentido amplio. Si profundizamos en estos aspectos podemos comprobar, en primer lugar, que las características del empleo y las posibilidades de conseguirlo están en relación directa con el nivel de preparación y rendimiento de la persona, y ambos dependen, a su vez, del desarrollo cognoscitivo ligado a experiencias educativas y socializadoras. Y, en

segundo lugar, que la incorporación al trabajo está, en buena medida, supeditada a las características del grupo socio-económico de pertenencia, y del contexto familiar y escolar en el que se haya socializado. Así pues, aquellos jóvenes que se hayan socializado en un entorno empobrecido o carenciado, que hayan llegado tarde a su escolarización o que la hayan abandonado prematuramente con sensación de fracaso, se van a ver obligados a menudo a aceptar cualquiera de los pocos empleos a los que puedan tener acceso, empleos que casi siempre estarán al margen de sus intereses, motivaciones y capacidades, y que, en una parte importante de los casos, incluso les pueden permanecer ocultas a ellos mismos.

Para estos jóvenes, entre los que se encuentran la mayoría de los menores inscritos como usuarios de los servicios de protección de menores, el trabajo se les puede convertir en una fuente permanente de frustración y conflicto, ya que su relación laboral no les aporta ni satisfacciones extrínsecas (rendimiento económico suficiente para su independencia) ni intrínsecas (satisfacción personal). Si a esto le añadimos algunas de las características más comúnmente observadas en esta población, como pueden ser: su escasa resistencia a la frustración; su dificultad para planificar a medio o largo plazo; su baja percepción de unas expectativas personales de futuro, … podrán incurrir en fracasos en su inserción laboral o en abandonos prematuros, lo que acentuará el riesgo de formar parte de esa población de desempleados crónicos, sin formación ni esperanzas de tenerla, calificados como inadaptados.

Por lo tanto, la intermediación entre el mundo laboral y el mundo de las necesidades individuales de esta población en riesgo es una condición necesaria, aunque no suficiente, para llevar a cabo cualquier proyecto de inserción con los jóvenes tutelados, sobre todo en el último tramo de su tutela, en el que se deben ejecutar unas acciones personalizadas que han de tener en cuenta la actitud subjetiva de la persona.

En este sentido, las Comunidades Autónomas españolas han venido valorando durante la última década la posibilidad de crear unos modelos que garantizasen la mejor integración sociolaboral posible de estos jóvenes al cesar su tutela pública. En el caso concreto de Galicia, el *Programa Mentor* no sólo supuso que esta Comunidad se dotase de un programa más que diera respuesta a las expectativas político-técnicas de la *Dirección Xeral de Familia* de la *Xunta de Galicia*, sino también que incorporase cambios respecto a la perspectiva con la que se venía funcionando en el sistema de protección de menores en situación de desamparo y de conflicto social: la perspectiva de intermediación entre el sistema y el mundo sociolaboral al que el menor debería acceder en las mejores condiciones posibles, sin olvidar, cuando fuera factible, su inserción familiar.

El nuevo enfoque posee una gran carga de discriminación positiva, puesto que ahora el joven tutelado ya no tiene que recurrir de forma obligatoria a los servicios laborales de que dispone la sociedad, sino que sus problemas y potencialidades pueden ser valorados y respaldados por unos profesionales que lo valoran de forma individual, lo conectan con mundo la-

boral de la forma más idónea y le acompañan en sus itinerarios de inserción sociolaboral de una forma específica. Esta fórmula ha sido avalada por expertos en este tipo de programas, como Ballester y Figuera (2000: 307), advirtiendo que "el desarrollo de programas intencionales y proactivos es el único camino viable para superar la distancia entre el enorme número de individuos con riesgo de padecer trastornos o problemas y la limitada disponibilidad de recursos sociales".

Naturaleza y concreción del tema de estudio

La eficacia de cualquier medida social concreta establecida desde el poder político depende necesariamente de la sensibilización de los ciudadanos como individuos y/o grupos y de su participación activa en su ejecución. En el campo de los servicios sociales de atención a la infancia en situación de riesgo o conflicto social, las actuaciones que se decidan deben de tener una validación social clara ya que, como se suele decir, los niños son un *material muy sensible* y, por lo tanto, la adopción de cualquier medida inadecuada provoca una inmediata alarma social que puede llegar a estigmatizar a todo un ámbito de trabajo como puede ser el de protección a la infancia. Así pues, evaluar un programa como es el *Mentor*, después de haber transcurrido el tiempo suficiente para que éste se haya consolidado dentro del sistema de protección de menores gallego parece muy oportuno.

Este *Programa* cubre una pequeña parte de las múltiples posibilidades de actividades y recursos que el sistema protector le puede ofertar a un menor de edad. Sin embargo, su repercusión es grande, puesto que, por su función de coordinación, entre lo que la organización le ofrece al chico y lo que la sociedad le demanda a éste como persona, se van a derivar toda una serie de informaciones que servirán para observar la idoneidad o no del trabajo realizado por el conjunto de la organización, es decir, de sus profesionales y de las instituciones implicadas. Es, por tanto, un programa que, en último término, valida o desautoriza al sistema.

La forma de abordar este estudio parte de la valoración de la opinión de todas las partes intervinientes. Esta forma de evaluar y contrastar la opinión de todos los implicados nos va a permitir percibir en qué medida los agentes y usuarios participan y se benefician del programa, y qué les puede estar faltando todavía para que puedan completar más eficazmente sus actuaciones. Sin embargo, no hemos de olvidar en ningún momento de nuestra evaluación, que el *Programa* se aplica sobre una población que arrastra unos déficits importantes y que incluso algunos de sus miembros tienen hándicaps que son insalvables a la hora de conseguir sus objetivos. Por ello, hemos de ser cuidadosos a la hora de emitir nuestros juicios.

El *Programa* está postulado, de partida, desde una posición de discriminación positiva, lo que, ya de por sí, le anticipa que se va a encontrar con unas notables dificultades a superar

o, cuando menos, anuncia que va a resolver problemas complicados. Pero como todo programa que se establece dentro de un sistema más amplio, sus dificultades y ayudas deben ser ponderadas. Esto es, en último término, lo que se espera de esta evaluación: conseguir saber qué es lo que tiene de beneficioso y que, por tanto, debe mantenerse, y qué es lo incoherente y que, consecuentemente, debe ser modificado o descartado.

Objetivos de la tesis

Así pues, la Tesis, atendiendo a sus planteamientos teórico-conceptuales, metodológicos y empíricos, trata de dar respuesta a dos objetivos principales:

1. Evaluar, haciendo uso de procesos de indagación esencialmente cualitativos, los distintos componentes vinculados al diseño, implementación y logros del *Programa Mentor* en Galicia, valorando el grado en que sus agentes y participantes estiman las oportunidades que aquél les ofrece atendiendo a sus respectivas expectativas e intereses.
2. Analizar las diferentes dinámicas que el *Programa* habilita para los jóvenes que participan de sus iniciativas, como una vía alternativa mediante la que dar respuesta a determinados problemas que les afectan y que están directamente relacionados con sus procesos de inserción social y laboral.

Ambos objetivos generales se concretan en otros seis de carácter más operativo:

1. Analizar como se han conformado históricamente los procesos de inserción sociolaboral de los jóvenes, tanto tutelados como no tutelados, y si estos han mantenido similitudes o diferencias con sus respectivos colectivos de referencia.
2. Estudiar los apoyos con los que cuenta el *Programa Mentor* para conseguir que los jóvenes tutelados gallegos puedan acceder a su formación laboral e inserción en el mercado de trabajo, estimando el grado en que son suficientes y adecuados para los fines que persiguen.
3. Valorar los logros del *Programa Mentor* y las estrategias que los propician y/o obstaculizan.
4. Analizar los distintos componentes que articulan los procesos de formación, inserción y autonomía de los jóvenes tutelados y si aquellos permiten diseñar itinerarios personalizados, acordes con sus necesidades, intereses y expectativas.

5. Contrastar las posibilidades de oferta del *Programa Mentor* con otros programas de similares características puestos en marcha por otras Comunidades Autónomas españolas para sus poblaciones tuteladas.
6. Contribuir al estudio de los procesos en los que se desarrolla la vida de los niños y de los jóvenes bajo tutela pública de la Administración Autonómica Gallega, proponiendo alternativas que permitan optimizar sus recursos y oportunidades socio-laborales.

Formulación de la propuesta a evaluar y metodología empleada

Estudiar un programa de inserción sociolaboral como el *Mentor* en todos sus procesos de ejecución es algo bastante complejo por cuanto en él se establecen varias líneas de trabajo que a su vez se ramifican en otras líneas secundarias, también importantes y que, incluso en algunos casos, se entrecruzan. Así podemos considerar como dos líneas principales de actuación: la inserción social del joven, esto es, su integración como miembro activo, autónomo y participativo de la sociedad, y su inserción laboral como persona preparada para desarrollar un trabajo y, de esta forma, conseguir unos ingresos con los que poder vivir adecuadamente. Dentro de las líneas secundarias estarían, en cuanto a la autonomía: la formación en habilidades sociales, en la gestión del dinero, en el uso tiempo libre, etc., y en relación a los procesos de inserción laboral: la formación reglada u ocupacional, el acompañamiento y tutorización, la búsqueda de empleo, etc. Todo esto supone que para cada chico o chica se deban hacer unos itinerarios individualizados que disgregan los conceptos generales en otros particulares y, como decimos, cruzándolos en función de las necesidades personales y circunstanciales de cada uno.

Así pues, por un lado, vamos a tener a todos los agentes y usuarios dando su opinión sobre lo que es cada una de las partes teóricas del *Programa* pero, por otro, lo van a hacer desde la perspectiva de sus experiencias individuales, desde donde van a reconocer sus éxitos y fracasos, por lo que, como evaluadores, hemos tenido que abordar estos dos planos y sintetizarlos en nuestras conclusiones.

Dado que nos enfrentamos a diferentes colectivos informantes, que son más o menos heterogéneos entre sí (jóvenes, directores-educadores, educadores de las viviendas tuteladas, técnicos del *Programa Mentor*, técnicas de las delegaciones provinciales de la *Consellería de Familia* y empresarios), no podemos ponernos en el mismo plano con todos ellos ni plantearles las mismas cuestiones, sino que hemos de respetar y subrayar sus diferencias a fin de completar la información que necesitamos para el estudio. Como decimos, el estudio lo que busca es comprender, si el *Programa* cumple con el objetivo de cualificar a los jóvenes tute-

lados para una vida independiente y laboralmente estable. Y para ello hemos de ver no sólo los resultados, sino los medios con los que se consiguen y si éstos son acertados o no. Por ese motivo, hemos de diseccionar todos y cada uno de los aspectos antes mencionados como líneas principales y secundarias y hemos de hacerlo a través de las informaciones dadas por cada una de las personas y grupos participantes.

La opción metodológica por la que hemos optado ha sido mayormente la cualitativa, por cuanto que lo que tratamos de evaluar es la compensación generada por el *Programa* en relación a unas necesidades personales de los jóvenes con el fin de facultarles para su integración sociolaboral. A la vez, hemos querido comprobar la satisfacción de los agentes y usuarios en relación a la resolución de sus demandas a través de las acciones del *Programa*. No por ello hemos dejado de utilizar la metodología cuantitativa, con el fin de obtener ciertos datos sociodemográficos interesantes que complementan aquéllos, ya que los resultados de este tipo de investigaciones sobre grupos identitarios pueden ser, a su vez, utilizados para ser comparados con los de otras investigaciones.

Estructura del Informe de Tesis

Así pues, a través de esta Tesis vamos a tratar de analizar el nuevo modelo de transición de la escuela-protección al trabajo-vida independiente propuesto por la Administración autónoma gallega para la población juvenil bajo su tutela. Para ello, hemos establecido dos partes claramente diferenciadas. Una parte teórica, en la que introducimos, a lo largo de varios capítulos, los conceptos y las definiciones que hemos creído pertinentes y esenciales para explicar la relevancia de este estudio, y una parte experimental, en la que exponemos los aspectos del *Programa* y los resultados del trabajo de campo.

En la parte teórica, dedicamos un primer capítulo a definir y tratar de esclarecer una serie de conceptos que se adoptan como análogos pero que tienen diferentes lecturas según el ámbito desde el que se enuncien, y que serán imprescindibles para el objeto de trabajo.

El segundo y tercer capítulo los dedicamos a hacer un recorrido histórico por las diferentes evoluciones que han tenido las inserciones sociolaborales tanto de los jóvenes que han permanecido en sus familias como de los que han sido desamparados por ellas, teniendo que ser acogidos bajo las más diversas formas de protección social, ofrecidas por la Iglesia, el Estado, personas altruistas, etc., con el objetivo de ver si entre ellos ha habido diferencias y, si ha sido así, en qué han consistido. Pero también esta revisión histórica nos permitirá observar cuáles han sido los procesos de inserción sociolaboral que se han ido llevando a cabo en cada momento y las causas que los han motivado.

En el cuarto capítulo nos detenemos a evaluar la situación previa del sistema de protección de menores de Galicia a la introducción del programa de inserción sociolaboral *Mentor*.

En el quinto capítulo introducimos todo lo referente a la legislación del trabajo infantil, tanto a nivel internacional como estatal, por cuanto la población de jóvenes tutelados se encuentra, mayoritariamente, en el periodo anterior a la edad adulta (16-18 años) y, por lo tanto, es sensible a que se le apliquen unas normas laborales especiales o, cuando menos, restrictivas sobre lo que supone la actividad profesional para los adultos.

En el siguiente capítulo abordamos el tema de las políticas de inserción sociolaboral con que se administran los colectivos que se ven abocados hacia procesos de exclusión social desde la Unión Europea y España. La misión de este capítulo es dar a conocer cuáles son las coberturas que se les proporcionan a este tipo de poblaciones, a la vez que describir con qué presupuestos teóricos y formales ha tenido que ser elaborado el *Mentor*, como un programa que se circunscribe y aprovecha de estas posibilidades.

En el séptimo capítulo, se describen las principales opciones que se han incorporado en otros programas similares al evaluado en otras Comunidades españolas.

En el capítulo octavo introducimos aquellos aspectos teóricos más sobresalientes de la programación y la evaluación de los programas de inserción sociolaboral. Estas claves nos servirán para reconocer en qué medida éstas se han cumplido por el programador del *Mentor* para presentarlo como un programa realizable. Así mismo, las definiciones que reflejamos sobre la perspectiva evaluadora son las que más adelante nos servirán para abordar los resultados obtenidos por nuestra investigación.

La segunda parte de este informe aborda las estrategias y procesos metodológicos en los que se ha cimentado la investigación. Dedicamos un primer apartado (capítulo 9) a describir cuáles son las propuestas que, sobre el papel, presentaba el *Programa Mentor* para paliar la situación de inexistencia de dispositivos de integración sociolaboral, además de comparar sus presupuestos con las bases de un programa de similares características.

El segundo apartado (capítulo 10), presenta ya lo que son los trabajos previos de la investigación de campo, como es el caso de la selección de la muestra, los instrumentos para la recogida de datos, su extensión, estructura y aplicación.

La tercera y última parte (capítulo 11) se corresponde con el análisis e interpretación de los resultados en base a los datos extraídos del trabajo de campo. Ésta está estructurada en diversos títulos alusivos a las principales claves del *Programa*: dinámicas formativas; de orientación y acompañamiento; de inserción laboral y de autonomía, y sus aportaciones y futuro. Estos aspectos generales han sido desglosados en otros más simples sobre los que nuestros informadores han vertido sus opiniones: las formaciones reglada u ocupacional, las necesidades formativas de los tutelados, su formación para la autonomía, su búsqueda de em-

pleo y los recursos de apoyo, la tipología de empresas que los contratan, su satisfacción-insatisfacción laboral, la perspectiva de los empresarios sobre los jóvenes tutelados, las acciones ante la pérdida o finalización del contrato, el trabajo para la incorporación social del joven tutelado, las responsabilidades de los jóvenes durante la tutela o la desinstitucionalización, entre otras.

Por ultimo, finalizamos nuestro trabajo con la exposición de las conclusiones, en las que puntualizamos los aspectos más relevantes de todo el informe, pero ya de una forma más resumida además de las perspectivas que se abren para el futuro del *Programa*.

PRIMERA PARTE

MARCO TEÓRICO: FORMACIÓN E INSERCIÓN SOCIOLABORAL EN EL CONTEXTO EUROPEO, ESPAÑOL Y GALLEGO

Capítulo 1

Los niños, los jóvenes y los menores: algunas definiciones necesarias

El término *menor* ha sido acuñado en España en el siglo XIX para denominar a la población en situación de minoría de edad legal que no era responsable de sus actos, en base a criterios de discernimiento moral y de desarrollo psicológico (Brualla, 2001; Suárez Sandomingo, 1999ª). Con el Código Penal de 1928, la denominación de menor pasará a basarse en "la fórmula conocida como *biológica pura* y estableciendo la presunción absoluta de inimputabilidad en los 16 años, con una responsabilidad atenuada hasta los 18 años" (Brualla, 2001: 19). Con el tiempo, a esta acepción se le han ido introduciendo diversas interpretaciones tanto legales como sociales que han desfigurado su significado inicial hasta el punto de producir un auténtico caos connotativo, muchas veces en perjuicio, en principio, de una buena parte de los sujetos designados.

Para García y Merino (2003: 2-3) "no es la misma cosa "jóvenes" y "juventud". Ser joven es un reconocimiento de estatus social, adherido a un sistema implícito de normas y de peticiones. Los individuos son jóvenes cuando tienen ciertas edades o bien se encuentran en posiciones sociales definidas por los adultos según indicaciones de estatus y de roles. La juventud es un proceso social por el cual los jóvenes progresivamente adquieren grados cada vez más amplios de autonomía relativa hasta alcanzar la emancipación familiar plena". Así pues, diríamos que la juventud es el proceso por el que se llega a adulto, mientras que ser joven se corresponde más con una determinada edad.

Ser joven es, en parte, ser *menor*, ya que estadísticamente los jóvenes son clasificados en una franja de edad que comprende entre los 15 y 29 años, según apuntan diversas instituciones políticas (*Eurostat*, *Instituto Galego de Estadística*, *Instituto Nacional de Estadística*, *Consellería de Familia, Xuventude, Deporte e Voluntariado*, etc.). Por tanto, desde este punto de vista, los jóvenes están durante tres años en el concepto legal de menor. Y si consideramos que antes de llegar a joven se es niño, el menor tendría 14 años de infancia.

Para Casal y Albaigés (2000: 162), "la minoría de edad es pertinente como un concepto y como una frontera en relación a la escuela y al mundo del trabajo [...] debido a las implicaciones sociales que tiene en cuanto a la calidad de vida, protección a la infancia y a las políticas sociales". A lo que añaden García y Merino (2003: 4-5) que "el paso de la pubertad a la

emancipación familiar es construido socialmente en un marco socio-político específico y que forma un sistema político de transición:

- El sistema político de la transición es socio-histórico: el desarrollo de los sistemas formales de formación y el papel activo del estado y el mercado del trabajo forman la base actual del sistema de transición.
- Los procesos de la transición a la vida de adulto descrita por los jóvenes tienen una dimensión biográfica y una traducción en los itinerarios y las trayectorias.
- Un itinerario es la suma de adquisiciones alcanzadas y de probabilidades de futuro; hay una diversidad de itinerarios como el resultado de las desigualdades sociales y de los procesos de segmentación (formativa, de trabajo, etc.). Los itinerarios entonces no son independientes de la estructura de las clases sociales, del género ni de la etnia.
- En la actualidad, algunas modalidades de transición a la vida de adulto adquieren más pertinencia (dominantes) mientras que otras están en recesión y otras emergentes.
- En definitiva, la perspectiva biográfica nos delimita un campo de estudio donde la autonomía es adquirida progresivamente por los jóvenes".

Pero un hecho que a primera vista nos parece tan simple, se complica aún más cuando nos adentramos en las diferentes normas relacionadas con los jóvenes y/o menores. Así, por ejemplo, desde el ámbito de la protección encontramos que la *Ley 1/1996, de protección jurídica del menor*, considera a éste como todo aquel que no supere los 18 años (Art. 1), mientras que desde la *Ley 3/1997, gallega de la familia, la infancia y de la adolescencia* se estima que infancia es "el periodo de la vida de las personas comprendido desde el nacimiento hasta la edad de los 12 años, y por adolescencia desde dicha edad hasta la mayoría de edad establecida por ley" (Art. 2).

Por su parte, la *Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores* ha resuelto el tema de la minoría de edad legal con unos criterios que aluden a sus tramos procesales y sancionadores. Estos intervalos son:

1) los menores de 14 años, que eludirán la sanción penal por no poderles atribuir aún la capacidad para ser responsables de sus actos y, por tanto, para ser juzgados, lo que hace que sobre ellos se actúe únicamente desde el sistema protector (Art. 3).
2) entre los 14 y los 18 años, intervalo en que a los menores se les aplica la ley (Art. 4).
3) a partir de los 18 y hasta los 21 en que se les llama jóvenes. La aplicación de la presente ley a los mayores de dieciocho años y menores de veintiuno,

> prevista en el artículo 69 del Código Penal vigente, podrá ser acordada por el Juez atendiendo a las circunstancias personales y al grado de madurez del autor, y a la naturaleza y gravedad de los hechos. Estas personas reciben, a los efectos de esta ley, la denominación genérica de "jóvenes" (Preámbulo).

Lo que supone, en definitiva, que, para esta ley, los jóvenes no son propiamente menores sino adultos, ya que superan la mayoría de edad. Mientras que menores son los que están por debajo de los 18 años.

En cuanto a los tratados internacionales, ocurre algo parecido. Para la *Convención de los Derechos del Niño* sólo hay niños, puesto que niño es aquel que no ha cumplido los 18 años (Art. 1º); desde esa misma perspectiva se orientó la *Carta Europea de los Derechos del Niño*[1] (Art. 8.1) y, por lo tanto, en ambos casos niño es equiparable a menor en términos de la legislación española (*Constitución Española* y *Código Civil*), de la que los dos pactos internacionales forman, a su vez, parte[2].

Todas estas particiones, más o menos coherentes de la minoridad legal, están registradas, como vemos, en algunas de las normas que componen las legislaciones autonómica, nacional e internacional vigentes. Pero si el tramo de los 0 a los 18 años lo pasamos a estudiar desde la perspectiva de las distintas corrientes de la Psicología Evolutiva, encontramos una subdivisión diferente para cada una de las Escuelas, como puede observarse vemos en el cuadro 1.

Cuadro 1. Etapas evolutivas según diferentes escuelas psicológicas

Edad años	Wallon	Freud	Piaget.		
0 - 1	Primer período Impulsivo (1 mes) y emocional hasta el final del 1º año	Etapa oral: Durante el primer año	Periodos preparatorios prelógicos	Sensomotor (0-2 años)	Coordinación de movimientos físicos, prerrepresentacional y preverbal
1-3	Segundo período: Sensomotor y proyectivo	Etapa anal		Preoperatorio De 2-7 años)	Habilidad para representarse la acción mediante el pensamiento y el lenguaje prelógico
3-6/7	Tercer período Personalista De 3 a 6 años	Etapa fálica De 3 y 7 años			
6/7-11	Cuarto período Categorial De 6 a 11 años	Etapa de latencia De 7 y 11 años	Periodos avanzados, pensamiento lógico	Operaciones Concretas De 7 a 11 años	Pensamiento lógico, pero limitado a la realidad física
11–12	Quinto período Pubertad y adolescencia Desde los 11 años	Etapa de pubertad y adolescencia Desde los 11 años		Operaciones formales De 11 a 15 años	Pensamiento lógico, abstracto e ilimitado

Fuente: Wallon (1984); Marcelli y Ajuriaguerra (1996); Piaget (2002).

[1] Se considera que los 18 años es la edad mínima para pedirle responsabilidades penales. Aquí España contraviene este Tratado, puesto que la responsabilidad penal ya empieza a los 14 años.

[2] España adoptó la ratificación plena de la CDN al observar la Constitución española que los Tratados internacionales adoptados por España pasan a ser considerados parte de su legislación nacional (Cfr. Suárez Sandomingo, 1999a).

1.1. La minoría de edad desde el punto de vista legal

Por otra parte, y teniendo en cuenta el concepto de minoridad desde el campo de la legislación general, hay que señalar que la *Constitución Española* dice en su artículo 12 que "los españoles serán mayores de edad a los 18 años". En similares términos se expresa el *Código Civil*: "la mayoría de edad comienza a los 18 años cumplidos" (Art. 315). Todo esto viene a significar, por exclusión, que menor será todo aquel sujeto que no haya cumplido dicha edad.

Dentro de este ámbito, hay que tener en cuenta que se da una doble perspectiva. De una parte, se concibe al menor como un sujeto independiente, al que las leyes le reconocen unos derechos específicos que él mismo puede reclamar y defender[3]. Y de otra, se sitúa al menor como un sujeto al que hay que proteger en sus necesidades y en sus derechos por las personas responsables de él: "los padres que ostenten la patria potestad tienen la representación de sus hijos menores no emancipados"[4].

Pero también se recoge el principio de protección social del menor en diversas normas fundamentales de nuestro Derecho, como pueden ser: el artículo 39 de la Constitución, las reglas sobre la patria potestad y la tutela, el *Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal*[5] o el artículo 2 de la *Ley de Protección Jurídica del Menor*.

Dentro de la perspectiva del niño como defensor y reclamante de sus derechos, hay un criterio evolutivo que viene justificado por las limitaciones que en ciertos momentos de su vida, le impiden hacerse cargo de las respuestas a sus necesidades. El criterio evolutivo legal le otorga una mayor participación y poder de decisión sobre aquellos asuntos que le afecten en su vida, conforme aumenta su grado de madurez. Es el caso, por ejemplo, de poder manifestar su opinión ante un juez cuando se está decidiendo sobre su adopción si es mayor de 12 años o de poder hacer testamento si es mayor de 14 años[6].

---

[3] El artículo 9 de la *Ley 1/1996, de 15 de enero de Protección Jurídica del Menor* habla del derecho del niño a ser escuchado, y el 10 determina algunas medidas para facilitar el ejercicio de sus derechos.

[4] Art. 162 del *Código Civil*.

[5] Art. 3,7 de la *Ley de 30 de diciembre de 1981*.

[6] Art. 662 del *Código Civil*. Además, en su articulado aparecen muchos preceptos que buscan reforzar las garantías respecto del menor en relación con el desarrollo de su personalidad y en evitación de las decisiones que pudieran comprometer, de una forma u otra, su futuro. Entre ellas: en la aceptación y repudiación de la herencia (Art. 992); en el mecenazgo (Art. 843); en los arrendamientos (Art. 1.548); en las capitulaciones matrimoniales (Art. 1.329); en la prestación del consentimento (Art. 1.329); en la prestaciòn del consentimento (Art. 1.263); en el nombramiento del defensor cuando existan intereses contrapuestos; en los supuestos de enajenación de bienes inmuebles (Art. 166); en materia de donaciones (Art. 1.338); en la incapacitación de los sometidos a tutela (Arts. 201-205); en el contrato de mandatario en que si el menor es mandatario sólo responde limitadamente (Art. 1.716); en el matrimonio (Arts. 36 y 48), en los supuestos de nulidad de contrato (Art. 1301); en la partición de la herencia (Arts. 271.4, 1.057 y 1.060), en los supuestos de patria potestad (Art. 154-171), en los casos de pérdida de juego (Art. 1.798); en la posesión (Art. 443); en el reconocimiento de la filiación (Arts. 121, 124 e 125); en los supuestos de sustitución pupilar (Arts. 775 y

Sin embargo, la edad a la que el menor adquiere una mayor libertad para dar su opinión sobre los acontecimientos que le conciernen es cuando cumple los 16 años. Es entonces cuando el menor alcanza realmente unos niveles personales de decisión bastante próximos a los de un adulto. A esa edad se puede ya empezar a distinguir con claridad entre lo que son decisiones que aún están, en cierto modo, tuteladas (celebración de contratos de trabajo[7], responsabilidad penal sobre sus actos[8] o ser testigo en un testamento[9], entre otras) y que, por lo tanto, siguen las pautas de la etapa anterior, y las que ya suponen un ejercicio pleno de su libertad individual. Una libertad que tiene que ser conseguida a través de la figura de la emancipación. Esta figura legal supone una anticipación voluntaria de los derechos y responsabilidades del adulto. Las fórmulas por las que puede obtener su emancipación son:

- al contraer matrimonio[10].
- por la concesión de quien ejerce la potestad paterna[11].
- por decisión judicial[12].
- por hacer vida independiente con el consentimiento de sus padres[13].

1.2. La minoría de edad desde el punto de vista social

El término *menor* ha superado actualmente el marco legal, cobrando el estatus de palabra de referencia para la sociedad como sinónimo de niño, adolescente o joven que no ha llegado a la edad adulta. Esta extrapolación procede, como decimos, del campo legal, porque formalmente desde los servicios sociales aún se sigue hablando de menores para referirse a aquellos indi-

776); de testigo (Art. 663); de ser testigo en testamento (Art. 681 e 1246); en las transacciones (Arts. 1810); en la tutela (Arts. 222.1, 267, 268 y 269) y en la venta de bienes hereditarios del menor (Art. 903).

[7] Art. 1.263.1 del Código Civil.

[8] Actualmente, los menores entre 16 y 18 años inmersos en actos considerados delictuosos o punibles por el Código Penal son juzgados por Juzgados de Menores.

[9] Art. 701 del Código Civil, en caso de epidemia.

[10] Art. 316 del Código Civil, y el 46-1º, con la audiencia previa del menor de catorce años y de sus padres o guardadores.

[11] Arts. 319 y 320 del Código Civil. En este caso será otorgada por quien tenga la potestad paterna (padre, madre o ambos), tras el consentimiento del menor de 16 años cumplidos, quien la recibirá por medio de escritura pública ante el juez o encargado del registro civil.

[12] Art. 320 del Código Civil. En este caso, será el juez el que les dé la emancipación a los mayores de 16 años cuando estos la soliciten y sus padres la consientan. La concesión se dará cuando quien ejerza la potestad paterna esté casado o conviva con otra persona distinta del otro progenitor; cuando los padres vivan separados, o cuando haya alguna causa que entorpezca gravemente el ejercicio de la potestad paterna.

[13] Art. 319 del Código Civil: "Se reputará para todos los efectos como emancipado al hijo mayor de 16 años que con consentimiento de los padres viviese independientemente de estos. Los padres podrán revocar este consentimiento".

viduos que se encuentran en situación de riesgo o de conflicto social (Mondragón y Trigueros, 1993, 2002; Suárez Sandomingo, 1999ª), esto es, en situación de desamparo o de sanción penal.

En cuanto a la situación de desamparo, la *Ley 3/1997, gallega de la familia, de la infancia y la adolescencia* dice, en su artículo 17, que ésta se dará cuando haya:

1. Abandono del menor;
2. existencia de malos tratos físicos o psíquicos o de abusos sexuales;
3. inducción a la mendicidad, delincuencia o prostitución;
4. drogadicción o el alcoholismo habitual del menor;
5. trastorno mental grave de los padres o guardadores que impida el normal ejercicio de la patria potestad o de la guarda;
6. una convivencia sociofamiliar que deteriore gravemente la integridad moral del menor o perjudique el desarrollo de su personalidad;
7. una falta de las personas a las cuales corresponde ejercer las funciones de guarda con peligro grave para el niño o el adolescente;
8. cualquier otra situación de desprotección que se produzca de hecho a causa del incumplimiento o de un imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de menores y que generen que éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material.

Por su parte, la *Ley 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores* considera que se les impondrá una sanción penal cuando se encuentre que han cometido hechos tipificados como delitos o faltas en el *Código Penal* o en las leyes penales especiales, lo que los situará como menores en conflicto social.

La categoría de menor como usuario de los servicios sociales opera con el efecto perverso de etiquetarlo estigmatizadamente, por las características que se afianzaron en este tipo de servicios en tiempos pretéritos (Suárez Sandomingo, 1998ª): deslocalización de sus centros de los medios de convivencia social normalizada, utilización de recursos exclusivamente institucionales en los que no mediaba ninguna intervención integradora, utilización de reglas de carácter más punitivo y controlador que propiamente educativo, etc. Es pues, este concepto de menor, -que, además, tiene diluidos de forma notoria los límites entre lo que es un menor en desamparo y lo que es un menor en conflicto social, por haber estado ambos sometidos históricamente a un mismo sistema (Tribunal Tutelar de Menores) y casi a las mismas normas asistenciales- lo que ha hecho que se confunda y se valore a ambas poblaciones de una forma totalmente incorrecta y desafortunada. Un estigma que, con el nuevo ordenamiento jurídico y social del menor, ha ido desapareciendo pero del que todavía quedan algunos restos integrados de forma vejatoria en la memoria colectiva.

Capítulo 2

Aproximación histórica a la formación e inserción sociolaboral de los jóvenes no tutelados

La visibilidad histórica del trabajo infantil está relacionada con el inicio de la industrialización y del desarrollo económico y cultural de la sociedad. Sin embargo, en tiempos anteriores a esta etapa los niños ya trabajaban, aunque su esfuerzo quedaba circunscrito, principalmente, al ámbito familiar, por lo que sus trabajos no se veían compensados con salarios sino con prestaciones similares al resto de la familia. Como dice Azucena Frasboschi, "hasta fines del siglo XI y bajo el régimen feudal, cada dominio se bastaba a sí mismo y no compraba ni vendía casi nada afuera; el trabajo realizado por campesinos y siervos estaba reducido a lo estrictamente indispensable: el cultivo del campo, la cría de los animales, las artesanías necesarias para la vida cotidiana en la guerra y en la paz." (Fraboschi, b)

En cualquier caso, las condiciones laborales han sido en todo momento inhumanas y desproporcionadas a su vitalidad, pues los niños se equiparaban a los adultos, a los que acompañaban en casi todas las tareas, como veremos a continuación.

2.1. El trabajo y la formación laboral en la Época Clásica

Aníbal Ponce (1978: 59) fue uno de los autores que mejor explicó las relaciones que ha habido en cada momento histórico entre el trabajo y el ideal educativo. En las sociedades de Esparta, Atenas y Roma este autor percibe que la educación es el núcleo de la formación de la clase dirigente y el ocio su complemento, reservándole el trabajo a los esclavos. El desprecio al trabajo quedaba, así, asimilado al desdén que sentían por la miseria: "la separación entre fuerza física y fuerza mental imponía al mundo antiguo estas dos enfermedades: para trabajar, era necesario gemir en las miserias de la esclavitud y, para estudiar, era preciso refugiarse en el egoísmo de la soledad". Para los romanos, la actividad productiva tenía un sentido negativo, "porque no es digno de un hombre libre trabajar para vivir" (Manacorda, 1987: 103).

Para este último autor, Grecia es la cuna del adiestramiento de los esclavos en determinadas profesiones por parte de sus patrones, por lo que se podría decir que el origen de la

formación profesional es de naturaleza servil: "es un hecho o de los plebeyos o de los esclavos, determinado por sus patrones" (Manacorda, 1987: 104). Esos mismos plebeyos libres serán quienes, junto con los extranjeros hábiles, primero vean su necesidad de agruparse y organizarse en asociaciones y corporaciones de distintos oficios (carpinteros, zapateros, orfebres, leñadores, entre otros), para poder defender sus derechos sociolaborales ante los demás. De estas primeras asociaciones surgirán, posteriormente, los gremios.

2.2. La formación e inserción sociolaboral de los jóvenes en la Edad Media

Durante la Alta Edad Media se va a dar un tipo de *asistencia social natural* que está representada por la "cooperación, solidaridad, ayuda mutua, la socialización de los bienes, recursos, servicios" (Torres, 1987: 28). La ayuda a los demás se desarrollaba a través de la familia y de las relaciones de buena vecindad. La comunidad actuaba cuando un ciudadano tenía necesidad de algún tipo de ayuda a la hora de cultivar la tierra, construir una casa, disponer de medios de subsistencia por haberse quedado viudo o huérfano, etc. (Casado y Guillén, 1987). Esta era la esencia del cristianismo primitivo. En este sistema, el monasterio constituía el eje espiritual y el pilar de la comunidad y los monjes no sólo se dedicaban a la oración sino que también ayudaban en las labores manuales al resto del pueblo.

La organización monacal era análoga "a las granjas romanas: un edificio central es iglesia y vivienda de los monjes, y en su torno se levantan las casas de los familiares, de los servidores y de los colonos... Piénsese que el monje medieval también trabaja, y que las reglas más difundidas imponen la labor corporal para combatir el ocio, enemigo del alma (*otiositas inimica est animae*), pero así mismo para procurar el sustento. La Regla benedictina nos dice que cuando los monjes viven con el trabajo de sus manos es cuando lo son verdaderamente, porque hacen lo que nuestros padres y los apóstoles hicieron" (Beneyto, 1973: 89-90). Por su parte, Aníbal Ponce (1978: 85) dice que el monasterio "constituía una lección viviente de trabajo organizado y "racionalizado"". Fraboschi © nos amplia esta información, añadiendo que las escuelas "funcionaban en el claustro de un monasterio (las escuelas monásticas) o en dependencias de la iglesia (escuelas parroquiales) o bien en la plaza pública (escuelas ya muy populares, o abiertas, de rara existencia y que dependían de algún maestro de gran vocación y altruismo) [...] Las ordenanzas hablan de la limpieza que debía reinar en la escuela, de las horas de estudio y de la siesta a mediodía, para evitar la excesiva fatiga a los estudiantes. Las escuelas estaban presididas por un maestro llamado *scholasticus* (escolástico o maestro de escuela) o bien *archischolus* (el principal en la escuela: es el equivalente de nuestro director de hoy), secundado por sus asistentes o prefectos de disciplina -la siempre temida disciplina-, que también enseñaban a los niños las reglas de cortesía: cómo hablar, cómo saludar a un

extranjero, cómo comportarse en presencia de los superiores, etc."

Fueron muchas las escuelas monásticas de influencia cristiana que se fundaron durante los primeros siglos de influencia cristiana. La base de sus conocimientos se centraba en las siete artes liberales que se dividían en el Trivium (compuesto de Gramática, Retórica y Lógica) y el Quadrivium (Aritmética, Geometría, Astronomía y Música). San Isidoro de Sevilla aportó a estas escuelas sus materiales básicos, a través de su obra *Etimologías*. Desde el siglo V al VII estos compendios fueron preparados en forma de libros de texto para los escolares por autores como Martiniano Capella[14], Casiodoro[15] y el propio san Isidoro de Sevilla. Por lo general, tales trabajos servían para expandir el conocimiento existente más que para introducir nuevos contenidos.

Carlomagno, reconociendo el valor de la educación, trajo de Inglaterra a Alcuino para desarrollar una escuela en el palacio de Aquisgrán. Por su parte, el rey inglés Alfredo promovió instituciones educativas controladas por los monasterios, e Irlanda se convirtió en una tierra exportadora de monjes educadores a los territorios del Continente formados en sus centros eclesiásticos. Entre los siglos VIII y XI, los musulmanes presentes en la Península Ibérica (Al-Andalus, principalmente) hicieron de Córdoba un destacado centro del estudio de la filosofía, la cultura clásica de Grecia y Roma, las Ciencias y las Matemáticas. Sin embargo, esta educación era un privilegio reservado a las clases superiores y a la que la mayor parte de los miembros de las clases bajas no tenían acceso.

En el terreno laboral nació un nuevo tipo de relación de trabajo: la servidumbre. Y con ella aparecieron nuevas fórmulas jurídicas laborales. El siervo se convirtió en un sujeto con ciertos derechos personales y familiares, pero su trabajo seguía siendo forzoso. El camino a la servidumbre era variado: la manumisión, el colonato o la captura de guerra eran algunos de ellos. El trabajo servil suponía la prestación de servicios personales o el cultivo obligatorio de tierras ajenas. Los siervos ya no eran considerados como cosas que pertenecían a sus dueños, pero tampoco eran libres para disponer de sus fuerzas. Estaban atados legalmente a la tierra y debían trabajarla para quien la poseyera. Esta nueva concepción del trabajo tendrá una clara influencia de los monasterios, "que desde el punto de vista económico se configuran como empresas agrícolas" (Manacorda, 1987: 139), y que bajo el lema de *ora et labora* compendian la unidad ideal del trabajo manual e intelectual. La organización social del trabajo arrastrará todavía las viejas fórmulas de las corporaciones artesanales; pero ya se atisba una nueva división del trabajo en la agricultura feudal que separó a los labradores y pastores de los siervos, quienes seguirán trabajando directamente para sus señores.

[14] Martiniano Capella fue un escritor latino de origen norteafricano.

[15] Casiodoro fue un historiador romano que escribió *De institutione divinarum litterarum*.

Durante la Alta Edad Media se produce la decadencia de algunas formas de producción romanas, pero se van a conservar todavía muchos de sus oficios. El artesanado va a apoyarse en un modelo de formación que estará asentada en el aprendizaje observacional y en la imitación de los maestros.

En esta época se constituyeron los primeros gremios, como una forma de trabajo agrupado de los artesanos, en el que cada uno de ellos disponía de su propia corporación profesional. Con el tiempo, algunos gremios fueron creando sus propias escuelas de oficios con la finalidad de transmitir su saber, de forma casi exclusiva, a los hijos de los artesanos agremiados. A través de los gremios se consiguió crear una especialización artesanal y a la vez ofrecer la posibilidad de "una nueva movilización social que llevó a una transformación mental y espiritual. Cada hombre comenzó a adquirir conciencia de sí mismo a través del grupo profesional del que era parte, o del oficio que desempeñaba, y a su vez este oficio, que se daba con fuertes connotaciones religiosas, se le apareció bajo la forma de una *vocación*. Hubo un cambio de actitud respecto del trabajo, que fue revalorizado. [...] Por otra parte, el trabajo corporativo demostró ser un medio educativo muy eficaz, capaz de perfeccionar al hombre técnica y prácticamente y también como persona, al desarrollar sus habilidades y su capacidad creativa así como su responsabilidad social y profesional, tan ligadas a la dignidad de la persona" (Fraboschi, b).

El ingreso en los gremios suponía para el candidato pasar por una serie de etapas en las que debería ir superando diversas pruebas de validación de sus competencias para el oficio. Los hijos e hijas de trabajadores no agremiados entraban a trabajar a partir de los 7 años, haciéndolo por medio de contratos, mientras que para los hijos de los maestros de oficios, normalmente, su única opción era la de instruirse en la misma ocupación que sus padres o en alguna similar.

El proceso de acceso a un oficio se fijaba mediante un contrato entre el aprendiz y el maestro en el que se fijaban los derechos y deberes, aunque no siempre se hacía ante un notario, teniendo en muchas ocasiones carácter verbal. En caso de necesitarse de una escritura, ésta se hacía más por motivos de "salvaguardia de tipo legal y social que como un documento de estricto carácter gremial" (Villas, citado por Caballero y Miralles, 2002). A la hora de formalizar el contrato era bastante habitual pedir información sobre la limpieza de sangre[16].

Entre las condiciones que figuraban en los contratos estaban:

[16] La limpieza de sangre era una vieja tradición española, que existió hasta el 23 de enero de 1794. Impedía a los hijos de fuera del matrimonio, a los conversos y a sus descendientes, ocupar puestos y cargos en diversas instituciones de carácter religioso, universitario, militar, civil o gremial. Los Estatutos aparecen en España durante el siglo XV de forma aislada, pero durante el siglo XVI fueron puestos en vigencia sucesivamente por todas las congregaciones religiosas, militares y civiles.

- "El aprendiz queda obligado bajo la autoridad del maestro.
- El trabajador pone a disposición de su contratante su fuerza de trabajo.
- El joven está sometido a la disponibilidad del empleador.
- La relación de dependencia creada exige una protección y tutela especiales" (Cremades, citado por Caballero y Miralles, 2002).

El chico contrae un deber de ser fiel a su maestro y éste de atenderlo y protegerlo en una relación de lealtad recíproca.

La labor de los aprendices no se limitaba exclusivamente a los trabajos del taller sino que también podía incluir las tareas domésticas. Estaba obligado a trabajar todos los días laborables y a recuperar los días que no lo hiciese, aun cuando su causa fuese una enfermedad. En esta situación estaba, incluso, obligado a pagarlos como dobles. No podía abandonar a su maestro y, en caso de hacerlo, debería subsanar los perjuicios producidos. Su consideración laboral era la de un simple criado: "El sistema de aprendizaje, no de enseñanza, se basaba en el castigo verbal y físico por el trabajo mal realizado" (Caballero y Miralles, 2002). Los aprendices podían defenderse de los malos tratos denunciando a sus maestros (Bajo y Beltrán, 1998).

Este sistema de contratos de aprendices pretendía, según Caballero y Miralles (2002):

- "Limitar el número de aprendices por cada maestro, el cupo máximo era dos.
- Evitar la competencia intergremial e impedir la posición destacada o de mayor enriquecimiento de algunos maestros, prohibiendo la usurpación de aprendices entre los maestros.
- Imponer un mínimo de años de aprendizaje y la obligatoriedad de ser aprendiz antes que oficial, y oficial antes que maestro, para conseguir una jerarquización social en cédulas económicas similares, reproduciendo en su estructura la división de la sociedad estamental.
- No estipular ningún salario ni regular las condiciones de trabajo.
- Distinguir a los hijos de los maestros, que gozaban de ciertos privilegios respecto a los que no lo son.
- Indagar en los antecedentes familiares y raciales del aspirante a aprendiz [...].

Terminado el aprendizaje no era obligatorio realizar un examen para ser oficial pero sí pedir licencia a los veedores e inscribirse en el gremio".

Los contratos de aprendizaje, generalmente, finalizaban a los 21 años, edad a la que los jóvenes ya podían contraer matrimonio. Entre los 15 y los 21 años, los jóvenes podían acceder a la categoría de oficial (Caballero y Miralles, 2002).

En cuanto a la duración del primer periodo de actividad laboral, ésta dependía de varias circunstancias, como la de ser hijo del maestro o no, la dificultad del oficio o la edad de iniciación. En muchas ocasiones, el aprendiz pasaba varios años en esta situación de precariedad.

El periodo de prácticas significaba para el aprendiz un gran esfuerzo que debería mantener durante varios años bajo la tutorización de un maestro reconocido por el gremio y que desarrollase la actividad bajo la supervisión de éste, "el aprendiz aprendía por autoasimilación viendo al maestro trabajar" (Caballero y Miralles, 2002). Al finalizar este periodo, el aprendiz recibía una certificación jurada del maestro de haber adquirido el conocimiento necesario para desempeñar su oficio, y de esta forma no tenía que someterse a un examen. Adquirido el nivel de oficial, tras el pago de unos derechos, podía inscribirse en el registro del gremio (Caballero y Miralles, 2002).

Cada etapa de aprendizaje requería de la realización de unos determinados trabajos. Según Fraboschi (a), éstos eran los siguientes: "Alrededor de los trece años, el muchacho era admitido como aprendiz en el taller del maestro, donde comenzaba a hacer las tareas más bajas, como limpiar, acarrear agua o materiales, etc., sometido a una rigurosa disciplina. [...] duraba aproximadamente siete años, luego de los cuales, […] el joven era elevado al rango de oficial. En esta nueva etapa debía, por una parte, guiar a los aprendices y, por otra, participar junto al maestro en la producción de nuevas obras, colaborando con él; en ocasiones, el oficial hacía sus propias obras, bajo la supervisión del maestro.

Para ser admitido al rango de maestro, el oficial debía realizar una obra o tarea específica que cumpliera con todos los requisitos y características de la perfección del oficio. Era la llamada "obra maestra" […]. Pero la mayoría permanecía toda su vida en el grado de oficiales". La categoría de maestros parecía reservada casi exclusivamente a los hijos de maestros.

Otra forma de relación laboral, pero en este caso sin contrato, eran las cartas de servicio o soldadas. En este caso, el empleador no quedaba sujeto a enseñar el oficio a su aprendiz.

Normalmente las chicas no tenían la oportunidad de aprender un oficio, dedicándose a ejercer trabajos domésticos a fin de formarse para sus futuros papeles de mujeres, además, quedarán excluidas de los gremios a finales de la Edad Media (Caballero y Miralles, 2002). Como pago por su trabajo recibían joyas y ropas, lo que les permitía ir conformando su dote. Por su parte, los chicos recibían dinero o pagos en especie. En estos últimos, se debían incluir la utilización de la vivienda, la comida, el vestuario, la formación, etc. Caballero y Miralles (2002) dicen que esto se debía a que era "una característica de las relaciones de producción

feudal en las que se desarrolla su trabajo, se pagaba en especie y con la protección del maestro; sin embargo el no remunerar a los aprendices era también una salvaguardia para los oficiales [...] El maestro no podía recibir dinero por enseñar el oficio, para que no declarara aptos a los aprendices por afán de lucro o éstos recibieran una enseñanza de calidad; no obstante, en algunos oficios muy solicitados se llegaba a dar dinero por la admisión".

La segunda etapa histórica del trabajo, registrada por Manacorda (1987), es la que se da entre los siglos XI y XIII (Baja Edad Media) en que se instituirá la educación caballeresca, herencia de la antigua preparación militar, y que ahora busca ejercitar a los nobles en su avance hacia el poder. Fraboschi (2006, a), siguiendo a Llull, dice que para ser caballero no era suficiente con "la enseñanza que un padre pueda dar a su hijo, sino que sería necesaria la presencia de libros con la ciencia de la caballería, para que los hijos de los caballeros primero conocieran esta ciencia, para luego hacer su aprendizaje práctico como escuderos de otros caballeros, hasta que llegase el tiempo de su elevación".

En el aprendizaje de la profesión de caballero también se daba una progresión que iba desde el paje al escudero y de éste al caballero. Los pajes eran niños, desde los ocho hasta los catorce o quince años, que vivían en la corte con los señores y las damas, a las que les prestaban servicio. Durante los banquetes, servían a los caballeros y escuchaban a los trovadores contar las hazañas de los héroes en las que se resaltaban sus virtudes y valores, que ellos deberían emular. En los torneos, aprendían a distinguir los emblemas de los caballeros y a interpretar sus linajes, virtudes, empresas que les dieron fama y gloria. También atendían sus caballos, y se familiarizaban con las armas y todo el mundo de la caballería. De las damas recibían clases de religión, poesía y música, modales y reglas de cortesía, danza y música (laúd).

Las funciones del escudero consistían en acompañar al caballero: le atendía, le cuidaba su caballo, sus armas, y se encargaba de buscarle cobijo, comida y vestuario. Era su guardián y mensajero. En contrapartida, el caballero le enseñaba su oficio: el manejo de las armas, la monta, el conocimiento de los hombres y de sus caracteres y el trato con las damas. Le prepara a través de competiciones deportivas para que fuese obteniendo honores; le enseña a adherir sus lealtades a los señoríos, a las leyes... y también a prevenirse de las traiciones. El escudero no podía participar en los combates entre caballeros, pero sí podía defender a su amo de una felonía o de un ataque del pueblo. En tales situaciones podía hacer gala de su valor, nobleza, prudencia, y destreza en el uso de las armas. Todo ello lo acercaba a la meta de ser un buen caballero a la edad oportuna[17]. Pero antes de esto, habría de pasar un examen, en el

[17] "Edad conveniente le es necesaria al nuevo caballero, pues si el escudero que quiere hacerse caballero es demasiado joven, no puede haber aprendido las costumbres que son propias del escudero antes de convertirse en caballero; y no podrá tampoco recordar lo que promete al honor de la caballería, si es armado nuevo caballero en la infancia. Y si el escudero es viejo y hay debilidad en su cuerpo y quiere ser caballero, antes de lle-

que debería responder de su amor y temor a Dios, de la nobleza de su corazón y de sus virtudes, de su linaje noble, de su vida y costumbres pasadas y presentes a fin de asegurar que no había cometido ningún acto que implicase deshonra para la Caballería, e indicar los motivos por los cuales quería ser armado caballero. Por último, debería demostrar que disponía de los medios indispensables para mantener su caballo, armas y forma de vida de los caballeros.

El escudero, en los días previos a su ordenación, debería haberse confesado para purificar su alma y, la víspera, ayunar; y durante esa noche velar las armas en la iglesia, en oración y contemplación. La ceremonia de armar caballero al escudero tenía lugar, de ser posible, en uno de los días festivos de la Iglesia, para que así pudiese reunir al mayor número de gente posible y favorecer la creación de un marco de solemnidad adecuado. Ese día se celebraría una misa solemne, con predicación del *Credo*, los *Mandamientos* y los siete sacramentos. A continuación, el escudero se arrodillaría ante el altar y el príncipe o el noble le ceñiría la espada –que simbolizaba la castidad y la justicia–, le daría un beso -que significa la caridad-, y una bofetada para que recuerde la grave obligación que adquiere al recibir la más alta dignidad.

El nuevo caballero, montado a caballo y revestido con sus armas, se presentaría a todos como tal, y después participaría en el banquete, las justas y los torneos, y el reparto de dádivas. Esta ceremonia tenía sus equivalencias con la de los gremios artesanos, cuando proclamaban y recibían al nuevo maestro en su seno, y con los maestros de las Universidades: en ambos casos deberían presentar una obra maestra (una artesanía o una clase magistral).

El caballero a partir de su ordenación quedaba expuesto a sus propias circunstancias, debiendo salir al mundo a correr aventuras, es decir, a encontrar un modo de subsistencia.

Durante la Baja Edad Media nacen las comunas y las corporaciones de artes y oficios, los gremios. La burguesía urbana desarrolla nuevos modos de producción más especializados que hacen entrar en relación la ciencia y las operaciones manuales. El aprendizaje observacional e imitador se vuelve insuficiente por lo que nace una nueva formación que se obtendrá fuera de la escuela y que se negocia en el trabajo mediante la coexistencia de los adultos y los jóvenes. Para Manacorda (1987: 161), se empiezan a poner los cimientos de la educación moderna: "El tema nuevo de un aprendizaje en el cual la ciencia y el trabajo se encuentran y que tiende a aproximarse y a asemejarse a la escuela". En este sentido, Ariés (1987: 65) señala que "los niños estaban junto con los adultos en la vida cotidiana, y cualquier agrupación de trabajo, de diversión o de juego reunía simultáneamente a niños y adultos".

El trabajo era considerado beneficioso para el desarrollo de los niños[18] y un medio necesario para ayudar a los padres pobres. En las familias acomodadas, no era sentida tan prematu-

gar a viejo hizo injuria a caballería, que es mantenida por fuertes combatientes y es envilecida por flacos, desvalidos y vencidos que huyen" (Llull, 1996: 122).

[18] Esta mentalidad estuvo fuertemente en boga hasta bien entrado el siglo XX. Así, F. Alsina, en 1892, titulaba un artículo: Los niños que trabajan crecen más robustos.

ramente esta obligación aunque tampoco se le ahorraban otros tipos de esfuerzos físicos o castigos a sus hijos, puesto que se creía que éstos formaban parte de su educación natural. El trabajo era inseparable del aprendizaje o, lo que es lo mismo, sólo se podía aprender haciendo. La ocupación de la mano de obra rural empieza a declinar en esta época por lo que la gente abandona sus oficios y se libera de la actividad servil, pero ahora debe dirigirse a la ciudad a vender su fuerza al nuevo marco laboral: la empresa. Estos elementos van a generar unas nuevas organizaciones del trabajo.

Para resumir todo lo dicho hasta aquí, ofrecemos, a continuación, el cuadro sinóptico de Ann L. Schneider (cuadro 2) para el periodo que denomina *preindustrial.*

Cuadro 2. Periodo Preindustrial

Etapa evolutiva	*Descriptores*
Primera infancia	– Papel económico de los hijos – Mortalidad alta – Falta de supervisión – Trabajo en edad temprana
Niñez	– Infanticidio no infrecuente – Excesivo encariñamiento de los padres – Nodrizas, enfajado – Disciplina estricta: quiebra de la voluntad del niño – Falta de ayuda de "expertos"
Evolución a la edad adulta	– Ausencia de una juventud definitiva – Aprendizaje a edad precoz: formación en destrezas, hábitos, modales y educación – Matrimonio cerca de los 30 años – Expansiones juveniles escasas y estructuradas – El matrimonio simboliza el paso a la edad adulta
La infancia en Norteamérica y Europa	– Norteamérica: más relajada, menos enfajado o empleo de nodrizas, menor alejamiento

Fuente: Schneider (1986)

2.3. La formación e inserción sociolaboral de los jóvenes en la Edad Moderna

La Edad Moderna, entre 1500 y 1700, es el escenario del Renacimiento. La nueva sociedad es definida por Joseph Pérez (2004) como la que tras la peste negra de mediados del siglo XIV: desarrolla el comercio, amplia las urbes, afianza el Estado, ve surgir la imprenta, los grandes descubrimientos marítimos, y ve al hombre desde la cultura clásica y el mundo grecolatino.

Durante esta etapa se producen migraciones de poblaciones campesinas hacia la ciudad, lo que lleva consigo la desaparición de algunos oficios agrarios y, a la vez, la conversión del campesinado siervo en un personal asalariado e incluso autónomo. La instrucción se transforma en un instrumento útil capaz de abrir las puertas de un nuevo horizonte para las clases

subalternas y para los trabajadores. Por primera vez, la relación instrucción y trabajo deja de tener connotaciones morales, para ser una relación "de verdadera investigación en la adquisición de una habilidad operativa concreta" (Manacorda, 1987: 209). En Inglaterra se empieza a hablar de escuelas profesionales para la educación de los pobres. Se empiezan a presentar conflictos y reflexiones sobre la formación humana, que trascienden el momento para convertirse en un problema trasversal e importante para todas las sociedades futuras.

Es una sociedad en la que triunfan los valores caballerescos, donde se dejan de lado e, incluso, menosprecian las actividades de tipo productivo y el trabajo manual, que es considerado inherente a los oficios viles y serviles y, por tanto, impropios de un caballero. "Dios mandó al hombre rico que obrase y no le dijo que trabajase, que esto pertenece a los pobres" (Pérez, 2004). Los artesanos de éxito, los comerciantes y los burgueses sólo buscaban su ennoblecimiento, por lo que empezaron a abandonar sus actividades productivas, prefiriendo dedicarse a las inversiones especulativas propias de los rentistas. La mentalidad más extendida en España era la bullionista, que consideraba que la riqueza suponía estar en posesión de metales preciosos y, como dice, Joseph Pérez (2004): "Si el siglo XVI había sido para España el siglo de la plata (más que del oro), el siglo XVII fue la edad del cobre y de la calderilla", significando la decadencia española debida a las malas inversiones de los capitales acumulados en épocas anteriores.

A esa deserción de los artesanos más reputados, se le fue sumando la de los trabajadores cuyos oficios eran contemplados como *viles*[19], o de aquellos otros cuyo trabajo era manual o comerciaban con ciertos productos, y que les impedía cambiar de estamento. "Para los españoles de entonces el trabajo era una maldición" (López Serrano, 2001).

Desde el punto de vista socioeconómico, las corporaciones de artes y oficios se organizaron jurídicamente, instaurando, por un lado, relaciones externas con el poder público y con el mercado y, por otro, relaciones internas entre los trabajadores. Se constituyeron varias categorías de trabajadores: los maestros, los socios, los aprendices y los jornaleros asalariados, estos últimos sin el propósito de aprender el oficio para ejercerlo luego como maestros. Aparecieron los maestros libres como resultado de una nueva sociedad de comerciantes y artesanos que, instalada en ciudades, se organizaba en comunas. Se promueven nuevos modos de producción más especializados que ponen en relación la ciencia y las operaciones manuales. El trabajo adquiere su propia connotación, es experiencial; el aprendiz participa del trabajo con miras a dominar los conocimientos y las habilidades del oficio. No se trataba de una escuela de trabajo, puesto que el propio trabajo es la escuela.

[19] Trabajos realizados en el campo, el mar, u oficios como el de herrero o carpintero.

En el siglo XVI, el tiempo de los contratos oscilaba entre 2 y 20 años, estando la edad de inicio laboral en relación inversa al tiempo que permanecía el trabajador en él. Sin embargo, en el siglo siguiente los tiempos de soldada parece que aumentaron (Caballero y Miralles, 2002), puesto que, como dice Cremades,"las cartas de servicio y soldada, al suponer desde un primer momento un trabajo gratuito, vinieron a sustituir a la esclavitud" (citado por Caballero y Miralles (2002)).

El dinero fácil y el lujo de los ricos hace que los trabajadores pidan cada vez unos salarios más altos, lo que lleva a que los empresarios se retraigan en su contratación a partir de 1570, prefiriendo la mano de obra extranjera, francesa, principalmente, que es mucho menos exigente (Pérez, 2004). Así pues, "la recuperación fue más difícil por una mentalidad aristocrática, antilaboral, de exaltación del ocio, una mentalidad tradicional, familiar y católica controlada por la Inquisición" (López Serrano, 2001). Ello tendría graves consecuencias para que el progreso científico y tecnológico de España estuviese en consonancia con los países de su entorno.

Por su parte, los pobres ya no pueden dejar de serlo, por lo que tratan de administrar sus fuerzas, alejándose del medio rural para ponerse a "servir en los escritorios y otras formas de vivir inútiles a la república (haciendo) falta a la labranza, crianza, tratos y oficios necesarios a la república, de que resulta haber gran carestía en todas las cosas por costar tan caro las manufacturas" (Pérez, 2004). Sin embargo, las casas de los ricos y nobles de las ciudades no pueden hacerse cargo del aumento poblacional de la época, lo que va a llevar a que mucha gente quede desempleada y pobre que va solicitando la caridad de los ricos. Así las cosas, y con un número cada vez más ingente de personas sin medios de vida, empiezan a aparecer los primeros teóricos de la pobreza. Serán hombres como Cristóbal Pérez de Herrera, Miguel Giginta o Juan de Medina, que van a tratar de organizar su asistencia, separando en todo momento los sanos y, por tanto, útiles para el trabajo, de los desvalidos, enfermos y ancianos que habrán de encerrarse en hospicios para poder ser atendidos.

2.4. La formación e inserción sociolaboral de los jóvenes en el siglo XVIII

A las clases populares se les había negado de forma casi sistemática el derecho a la educación. Concretamente, Bernard Mandeville pone de manifiesto, en 1722, que las clases inferiores de la sociedad no necesitaban educación, puesto que "su fin es trabajar, no pensar: su deber es hacer lo que se les ordena, ocupar los puestos más serviles y desempeñar los trabajos más inferiores y las faenas más penosas para conveniencia de sus superiores. Su naturaleza

vulgar le proporciona suficiente conocimiento para este fin"[20]. Isaac Watts respondió a ese ataque a la escolarización de las clases populares con el siguiente aforismo: "Como alguno de los Ricos puede devenir Pobre, así también algún Pobre puede llegar a ser Rico" (Isaac Watts, citado por Cunningham, 1999). Sin embargo, Cunningham (1999) dice que "ningún escritor tenía la menor dificultad en identificar a "los hijos de los pobres"; sólo diferían acerca de las políticas que se podían adoptar hacia ellos y en estas políticas existía un consenso latente de que ningún estado ni filantropía, permitiría llevar a los hijos de los pobres a un status más elevado".

A partir del año 1783[21], y tras muchos años de dependencia laboral de la mano de obra extranjera, los oficios considerados en España "viles y deshonrosos" fueron declarados "honestos y honrados". Ejemplos de deshonra era ejercer como curtidor, herrero, sastre, zapatero, carpintero, oficios que eran incompatibles con el ejercicio de cargos municipales. Esta ordenanza supuso la esperanza de conseguir un aumento del número de artesanos, y así cubrir los puestos vacantes de los oficios artesanales.

Para resumir brevemente algunas de las características de este periodo traemos aquí, los rasgos que Schneider (1986) destaca, del que ella denomina *Periodo Precoz* (cuadro 3).

Cuadro 3. Periodo precoz

Etapa evolutiva	*Descriptores*
Niños en transición	– Nuevas oportunidades – Influencia de la Ilustración – Se doblega la voluntad del niño en vez de quebrarla – Diferencia entre clase media y clase obrera.
Moralidad de la clase media configura las prácticas relativas a la infancia	– Insistencia en la atención materna. – Se dedica más tiempo a los niños. – Mejor salud. – Más juguetes, educación.
Trabajo con menores en la clase obrera	– Los niños de clase obrera trabajan desde edad temprana. – Condiciones laborales y de vida deficientes. – Funciones familiares de las empresas. – Ventajas e inconvenientes del trabajo de menores.
Juventud	– Aumento del número de jóvenes. – Más independencia. – Más preocupación de los adultos por los jóvenes. – Fricciones entre clases.

Fuente: Schneider (1986)

[20] Citado de un texto de "American Montessori Society", traducido por la Dra. Marina Grau. http://www.lafacu.com/apuntes/educacion/historia/default.htm

[21] *Real Cédula* de 18 de marzo de 1783.

2.5. La formación e inserción sociolaboral de los jóvenes en el siglo XIX

El desarrollo industrial hizo progresar unos sistemas de trabajo no exentos de peligros para los obreros, con unas medidas de seguridad insuficientes o inexistentes para el manejo de máquinas. Máquinas que, por otro lado, podían, incluso, "ser diseñadas para ser operadas por niños, y como los niños conformaban una mano de obra más barata, los industriales tendrían así incentivos al emplear niños y no adultos. Si esto ocurría, argumentaban los críticos, "el orden natural" podía ser subvertido y los niños trabajarían mientras sus padres permanecerían ociosos" (Cunningham, 1999). Pérez Jiménez (s/a) señala que "en 1835, más del 60% de los trabajadores de la industria algodonera eran mujeres y niños menores de 13 años. Estas condiciones de trabajo no dejaron de tener consecuencias sociales y morales. Altos índices de desintegración familiar, incremento de la delincuencia, prostitución y alcoholismo fueron algunas de las secuelas de las condiciones miserables y embrutecedoras de vida y trabajo, repetidamente denunciadas en informes, inspecciones y relatos de la época".

Para Borrás Llopis (1996: 242), "la familia obrera constituye una unidad de consumo, que hace frente a sus gastos con los ingresos salariales percibidos por sus miembros [...], en la que debía integrarse la fuerza de trabajo de los hijos menores[...], sustentada probablemente en los siguientes factores: 1) insuficiencia secular del salario pagado al varón adulto, cabeza de familia; 2) la ausencia total de una intervención pública en el dominio de la acción social, hasta comienzos del siglo XX; 3) desarrollo de una nueva demanda de trabajo infantil nacida con los inicios de la industrialización; 4) perduración desigual de un sistema de aprendizaje y de cualificación basado en la experiencia y en la antigüedad acumulada por el trabajador".

Debajo de esta crisis sociolaboral se aposentaban los principios de una filosofía, el liberalismo, contraria a toda intervención estatal. Este abstencionismo normativo estatal tuvo como consecuencia que los trabajadores tuviesen que vivir en unas condiciones penosas y generadoras de todo tipo de denuncias. Un proceso que llevaría asociada toda una serie de conflictos reivindicativos para poder introducir mejoras concretas en la vida laboral. En esta lucha se fue forjando una conciencia que cuestionó el conjunto de circunstancias arbitrarias impuestas por el nuevo orden social. A la lucha obrera se sumó la de los intelectuales y de diversas personalidades que mediaron en la consecución de unas condiciones de vida más justas y mejores para los trabajadores y, por otro lado, una nueva clase gobernante que quiso poner los cimientos legales para un cambio político que diese paso a la aparición de un nuevo Estado, recurriendo para ello tanto a los criterios humanistas como a la amenaza que constituía para el Estado un proletariado condenado a la marginación social (Haddad, 2002).

El derecho de los trabajadores a reunirse bajo asociaciones fue una aspiración que sólo empezó a ser conquistada a partir de 1824, año en que se fundan los primeros sindicatos, pero hasta 1833 el trabajo de los niños menores de 9 años no será prohibido, y el los menores de

entre 9 y 18 años regulado, aunque, como señala Pérez Jiménez (1996), fue una legislación fácilmente burlada.

A continuación, y siguiendo las líneas argumentales propuestas por Borrás Llopis (1996) sobre la familia obrera como una unidad de consumo en la que los menores colaboraban con sus salarios en los ingresos, procederemos a exponer, un poco más en detalle, las consecuencias de su trabajo:

1) *Salario del varón adulto insuficiente*

Como señala Novello (1998): "Karl Marx había comprobado que en épocas del ascenso del capitalismo el trabajo infantil era un elemento constitutivo más de la manufactura moderna, tanto en la gran industria como en el *trabajo a domicilio*, siendo particularmente excesivo, penoso y brutal en el caso de la explotación de minas de carbón, de hulla, y la fabricación de tejas y ladrillos".

En cuanto a los salarios, la arbitrariedad patronal era absoluta, y muchas veces acordaban salarios máximos de subsistencia. Romero (s/f) señala que:

- En Inglaterra, los jueces de paz fijaban el salario y el precio del pan.
- En un conflicto, el patrón expresó al árbitro: "que pagaría a sus obreros a su antojo; que era su intención la de darles poco o nada, según le pareciese; y que, si se le obligaba a pagar, reduciría al día siguiente los salarios de la cuota correspondiente". Hoy se chantajea con la inflación para pagar salarios de hambre.
- La cuestión es política: la libertad y arbitrariedad absoluta del patrono frente al sometimiento por necesidad del trabajador.

Las familias pobres dependían del trabajo de sus hijos. Los padres tenían que llevar a sus hijos a trabajar a las fábricas porque si no lo hacían sus hijos se morirían de hambre. Sólo tenían derecho al socorro público, *Ley de los pobres*. Esto significaba para los niños un inicio laboral temprano y una infancia casi completamente enterrada en el lugar de trabajo. De hecho, habría habido una gran pérdida de aporte financiero si los niños hubieran tenido una infancia "normal" como hoy la conocemos.

Los niños significaban para el empresario un recurso de mano de obra barata, pero éstos tenían una escasa disposición por un ámbito tan poco atractivo como el de la industria. Este desagrado laboral de la infancia generó

otro serio problema para el empresario, ante el que trató de actuar a través de "varias acciones disciplinarias. Exactamente éstas fueron las responsables de las a veces insoportables condiciones laborales de los niños"[22].

Borrás Llopis (1996: 230) señala que "teniendo en cuenta una aproximación a los días efectivos de trabajo, resulta que el porcentaje de los gastos familiares no cubiertos por los jornales del cabeza de familia oscilaban entre el 12 y el 90%, siendo lo más frecuente que fuera superior al 50%". Los complementos al sueldo del varón adulto procedían, en mayor medida, de los salarios de las mujeres y los hijos, aunque tampoco se desdeñaban, en algunos casos, otras aportaciones como las procedentes de las limosnas "más imprescindible en épocas de paro estacional o en las épocas de paro coyuntural, cuando llegaba un mal año, sobre todo después de que los campesinos perdieran el acceso a los terrenos comunales" (Ibid, 235).

En Galicia, los niños "desde los siete años "ganan lo que comen, y a veces algo más; además, llegando a los 10 años, y aun antes, ahorran siempre a la casa el gasto de un criado" (Borras Llopis, 1996: 231).

El salario infantil era tan ínfimo que sólo representaba una séptima parte del salario del adulto, mientras que las mujeres ganaban la mitad que los hombres. Muchos niños se veían forzados a tener que vender todo tipo de cosas en las calles.

2) *Ausencia de intervención social desde el Estado*

En los inicios de la industrialización, la operatividad del Estado ante las situaciones laborales era mínima, dejando que fuesen, mayormente, los empresarios los que estableciesen los criterios tanto en el ámbito de la contratación como en el de las relaciones entre las partes.

Las nuevas condiciones de pobreza generadas por las actividades industriales traen consigo nuevos problemas sociales que son el origen de un nuevo concepto: el pauperismo. Sus problemas no podrán ser erradicados ni con las antiguas fórmulas asistenciales ni con la recién estrenada filantropía. Ante este trance, los empresarios se desentendieron de las necesidades económicas de las masas trabajadoras indigentes.

A todo ello hay que añadir: la mala alimentación de la clase trabajadora, debido a la escasa calidad de los productos consumidos; una vestimenta

[22] Contra el trabajo infantil. http://www.little-princess-sara.net/childlabourCA.html.

pobre, rota, sucia y generalmente inapropiada para las condiciones climatológicas en que vivían; unas condiciones higiénicas y sanitarias especialmente degradadas (barrios contaminados y sin ningún tipo de servicios, edificios ruinosos con habitaciones pequeñas, poco ventiladas y con altos índices de hacinamiento de personas y enseres). Estas circunstancias generaron situaciones prácticamente insalvables para la vida de los niños que llevaban asociadas unas elevadas tasas de mortalidad desde sus inicios laborales.

Hasta después de la mitad del siglo XIX, el discurso sobre los hijos de los pobres fue un discurso sobre los niños trabajadores, su naturaleza y sus derechos, que llevará, a partir de entonces y hasta comienzos del XX, a que se tomen una serie de iniciativas sociales que serán el origen de la creación de nuevos servicios para los niños de los pobres, y que, a su vez, los convertirá en inexcusables centros de atención. "La insistencia del Estado en la importancia de la infancia ayudó a acortar la distancia entre los niños de los pobres y los otros niños" (Cunningham, 1999).

3) *Nuevas perspectivas del trabajo infantil desde la industrialización*

La primera investigación sobre la salubridad y ergonomía laboral de los entornos en los que trabajaban los niños se produjo en Radcliffe, en 1784, promovida por los magistrados de Lancashire, y efectuada por el Dr. Percival y otros médicos. Su informe puso de manifiesto que las lesiones encontradas en los jóvenes eran debidas a su confinamiento y a las largas jornadas de trabajo, especialmente en el caso de los menores de 14 años, por lo que recomendó que "la recreación en la niñez y la juventud era necesaria para su crecimiento, su vigor y la correcta conformación del cuerpo humano" (Dr. Percival citado por Cunningham (1999)). Atendiendo a estas propuestas, la *Justicia de Manchester* impidió la contratación en las hilanderías de algodón o en cualquier otro empleo a niños en trabajos nocturnos o por más de 10 horas diarias. Pero en 1795 se reprodujeron las epidemias que Percival y otros habían denunciado a través de la *Comisión de Salud de Manchester* para presionar a legislar sobre la materia. "Su iniciativa encendió una conmoción a nivel nacional, entre otras cosas, porque muchos de los niños provenían de los reformatorios de Londres" (Cunningham, 1999).

Por otra parte, Robert Backer propuso en 1830 "que debería existir una visita diaria a las fábricas por un médico, para darse cuenta de los efectos

dañinos que producían las condiciones de trabajo, en la salud de los niños" (Ortega Villalobos, 1998).

Años más tarde, un informe del médico Villermé[23] puso en solfa a los empresarios franceses respecto a la infancia. En él señaló que a muchos niños muy pequeños se les mantenía trabajando en situaciones de gran dificultad anatómica e higiénica (encorvados, sin movimiento, sin posibilidad de respirar aire puro y libre), lo que les acarreaba que sus miembros se deformasen, se les desviase la columna y contrajesen irritaciones que con el paso del tiempo se iban convirtiendo en afecciones tumorales. También apuntaba que los niños empezaban a agotarse desde sus primeros años laborales, manteniendo siempre un estado debilidad y enfermedad poco adecuado para el futuro de su salud, en el que estaba implicada su mala nutrición. La conclusión del informe era que: "No es un trabajo a destajo, es una tortura [...] Es el largo suplicio de todos los días que arruina principalmente su salud"[24].

Los trabajos fiscalizadores de Villermé tuvieron su fruto en la promulgación, en 1841, de "una ley que regulaba el trabajo de los niños, prohibiendo su desempeño a menores de 8 años. Dentro de la estadística de los accidentes de trabajo se hace notar la gravedad de los mismos, ya que de cada cien accidentes doce eran mortales y trece ocasionaban mutilaciones de uno o ambos miembros, equivaliendo en nuestros tiempos a un índice de gravedad muy elevado" (Ortega Villalobos, 1998). Sus explicaciones fueron trasladadas primero a fórmulas de asistencia social; pero poco a poco se tornaron en normas sobre el trabajo de menores, la asistencia a niños enfermos o con minusvalías, su protección jurídica, los Tribunales de Menores, la adopción, etc.

Muchas veces, sobre todo en los últimos tiempos en que se ha empezado a divulgar de forma intensiva la historia de la infancia, se ha establecido una clara tendencia a su victimización al pregonar los testimonios más trágicos

[23] La Epidemiología vinculada a la Salud Pública se inició en Francia con los estudios de Villermé, en 1840, sobre la salud de los trabajadores del algodón, en los cuales demostró la relación entre la salud y los procesos económicos y probó la relación de la mortalidad con la pobreza. Posteriormente, los estudios de W. Farr en Inglaterra, en 1864, siguieron las mismas orientaciones y estrategias de Villermé.

[24] "Ce n'est plus là un travail , c'est une torture; et on l'inflige à des enfants de six à huit ans, mal nourris, mal vêtus, obligés de parcourir, dès cinq heures du matin, la longue distance qui les sépare de leurs ateliers, et qu'achève d'épuiser, le soir, leur retour de ces mêmes ateliers. C'est ce long supplice de tous les jours qui ruine principalement leur santé" (Dr. L.-R. Villermé, *Discours sur la durée trop longue du travail des enfants*, 2 mai 1837).

sobre su maltrato, su abandono, su indiferencia, su explotación y, en definitiva, su ninguneamiento. Es innegable la existencia de estos hechos, pero sólo es una parte de todo un conjunto de muchos más elementos que también convendría reflejar, e incluso matizar.

En cualquier momento histórico nos podemos encontrar con referentes que se pueden considerar positivos sobre un mismo hecho, pero que, dependiendo de cómo sean observados, bien desde la perspectiva del momento en que han ocurrido o desde la de un momento posterior, pueden resultar más o menos positivos. Por citar un ejemplo, recurriré a dos extractos de valoración del trabajo infantil en una misma época.

Por un lado, tomamos como referencia a F. Alsina y su artículo de 1892 titulado *Los niños que trabajan crecen más robustos* y, por otro, a Álvaro López Núñez, del que extraemos un párrafo de su libro de *Los inicios de la protección social a la infancia en España* de 1908. El primer autor vemos que sigue la idea tradicional de que la integración social del niño se consigue colaborando en el trabajo con los adultos, pero abomina de "las fábricas en las que trabajaban centenares de niños doce a quince horas diarias" en locales, "mal ventilados, faltos de luz y casi siempre húmedos en exceso" y del trato que les daban los obreros adultos y que les hacía su tarea insoportable, pero "actualmente -sigue diciendo- han mejorado tanto las condiciones higiénicas de los locales destinados a los trabajos industriales; que muchos de ellos, casi todos los de construcción moderna en lo que respecta la salubridad, reúnen mejores circunstancias que las mismas habitaciones particulares o moradas de los obreros. A más de que el tiempo de trabajo que los niños han de pasar encerrados en los recinto donde tienen la ocupación ha disminuido notablemente de 12 ó 15 horas que antes era, a 9 ó 12 horas".

Álvaro López Núñez (1992: 137), bajo una perspectiva también humanista y crítica del trabajo de los niños, subraya que "el niño de las clases peor acomodadas, ordinariamente falto de la necesaria alimentación, no puede, sin perjuicio de su desarrollo orgánico, vivir sometido a un trabajo superior a sus fuerzas y realizado por lo común, en un ambiente nada conforme a las prescripciones de la higiene. Sustraído en la mejor edad a la acción de la escuela, se detiene también en su instrucción y en educación, y se desmoraliza en los talleres y oficinas, donde concurre gente de todo linaje, y donde el niño se halla indefenso contra las sugestiones de la mala vida".

Está de más decir que ante el segundo análisis, el primero se queda corto, e incluso lo podemos tildar, fácilmente, de poco atento a las necesidades infantiles. Pero la realidad era la misma, inclusive el segundo testimonio es algo posterior al primero por lo que se podría suponer que las circunstancias deberían ser mejores. Pero la sensibilidad de López Núñez ante la infancia es incomparable y sus ideas son ciertamente intemporales a la hora de denunciar y corregir los excesos cometidos con la infancia. Su obra, reeditada, es el mejor manual, aún hoy, para comprender las necesidades de la infancia del último tercio del siglo XIX en España.

La cultura es un bien común, y a las ideas personales se les ha de dar el tiempo suficiente para que vayan calando en los demás hasta convertirse en parte de la cultura popular. Por ese mismo motivo, tampoco se puede desdeñar ningún aspecto por negativo que hoy nos parezca, porque, en su momento, ha sido parte de aquella cultura y en aquel contexto ha de ser examinado. Esta tendencia está imponiéndose a lo largo de los últimos años, y, como dice Rojas (2001: 28), los autores actuales "buscan comprender los comportamientos sociales hacia los niños bajo una óptica menos cargada de connotaciones contemporáneas" o, como afirma Salazar (1990: 83) desde un punto de vista más humanista: "Hacer historia de niños es, sobre todo, una cuestión de piel, más que de métodos y teorías. Se trata de "sentir" y "sentirlos""".

4) *Sistema de aprendizaje y de cualificación basado en la experiencia laboral*

La enseñanza de las primeras letras a los niños pobres del XVII no tenía otra finalidad que la de brindarles las condiciones necesarias como futuros trabajadores. No se trataba, por tanto, de que consiguiesen mejorar en la escala social -concepto demasiado moderno para la Ilustración- sino solamente que fuesen capaces de integrarse en la sociedad lo más eficazmente posible, lo que simbolizaba cumplir el ideal de la política reformista ilustrada (Imparato-Prieur, 2000). En España esta tendencia se vio subrayada, por ejemplo, en las fábricas de tabacos dependientes del Estado, como recoge Sanchidrián (1983: 78): "la erección de un asilo general que reuniese a los niños de todas las edades, y procurase la educación adecuada a cada una y al destino social de la clase jornalera a que pertenecían sus familia"

La educación moderna del siglo XVIII y del siglo XIX se orientará a educar humanamente a todos los hombres, introduciendo para ello la variable personal o social según los casos. De una parte, Rousseau ya mostraba en el Emilio su inclinación a esta división social en la educación, inclinándose

por la variable personal o individual: "La armonía, entonces resulta imposible, y forzados a oponernos a la naturaleza o a las instituciones sociales, es forzoso elegir entre formar a un hombre o a un ciudadano, pues no podemos hacer al uno y al otro a la vez" (Rousseau, 1973: 197). Mientras que la otra posición, de socializar al niño desde el ámbito educativo, fue postulada desde el Manifiesto Comunista, el socialismo utópico, las socialdemocracias, la pedagogía social, los sindicatos, etc.

Con la industria capitalista aparecerá el problema de la necesidad de instrucción del obrero para lograr su mejor adaptación a las necesidades de la producción de las fábricas. Una situación que se prolongará en el tiempo hasta el presente. La educación se convierte en una correlación del "problema de las relaciones instrucción-trabajo o de la instrucción técnico-profesional, que será el tema dominante de la pedagogía moderna" (Manacorda, 1987: 217). El Estado será el encargado de proveer de educación a los ciudadanos dando lugar a la creación de la escuela pública bajo el ideal educativo del hombre burgués: formar individuos capaces de competir en el mercado, según nos dice Ponce (1978).

La idea del niño trabajador de los talleres quedó asimilada a la de un esclavo. Cunningham (1999) dice que esta concepción fue anterior a la famosa carta de Richard Oastler[25], sobre la esclavitud en Yorkshire. Para Cunningham (1999), en 1758, "los inspectores de las tejedurías de Manchester, lamentaban que los aprendices "estuvieran como si hubieran sido vendidos en la peor esclavitud y la más dura servidumbre, como los Negros en las plantaciones inglesas en América". Más tarde, en 1814, "William Wordswoth, describía a los niños trabajadores como "un esclavo para quien la libertad no llega y no puede llegar. Samuel Coleridge bregó arduamente por una Ley en defensa de "nuestros pobres pequeños esclavos blancos, los niños de nuestras hilanderías de algodón" (Cunningham, 1999).

A finales del siglo XVIII, la duración de la jornada laboral infantil era de trece horas, de las que se reservaba hora y media para las comidas. La mayor parte de ellos padecían deformaciones físicas y malnutrición. Se encontraban aturdidos por el trabajo siendo incapaces de aprender con

[25] La carta de Richard Oastler a la que se refiere es la que se publicó el 29 de septiembre de 1830 en el *Mercury Leeds*. En ella defiende que la mejor manera de proteger a niños era obtener un día máximo de diez horas. John Hobhouse leyó esta carta y decidió introducir las siguientes propuestas: (a) ningún niño debe trabajar en una fábrica antes de los 9 años; (b) nadie entre las edades de 9 y 18 años debe trabajar más de doce horas; (c) nadie entre las edades de 9 y 18 debe trabajar más de 66 horas a la semana; (d) ningún menor de 18 debe hacer trabajo nocturno.

claridad. Además, "el empleo simultáneo de niños, niñas y mujeres en los mismos talleres fue el desarrollo de una inmoralidad denunciada a menudo por los observadores de la época. Incremento de la prostitución, aumento del número de hijos naturales, promiscuidad malsana entre sexos, tales fueron los males señalados entonces con más frecuencia" (Salinas Meza, 2001).

Los castigos y los malos modos también eran frecuentes en las fábricas por parte de los adultos hacia los más jóvenes aprendices. Esto provocaba situaciones de despotismo y explotación laboral humillantes que darán lugar a la aparición de organizaciones para su defensa como la *Liverpool Society for the Prevention of Cruelty to Children*, una entidad fundada en 1883 para luchar contra los castigos excesivamente duros y las palizas regulares que se producían tanto en los lugares de trabajo como en el hogar. Tras años de censura para abortar este modelo disciplinario consiguió que el gobierno británico reaccionase aprobando la *Prevention of Cruelty at Children Act* en 1889. Sin embargo, su ilegalización no acabó con ellos desde un primer momento. Su supervisión era difícil porque, con frecuencia, los empresarios conseguían burlarla. Sin embargo, con el tiempo, la intervención se hizo más efectiva y los trabajadores infantiles fueron pasando a trabajos más asequibles. En el último tercio del siglo XIX, las niñas intensificarán su trabajo en el hogar perdiendo presencia en la industria[26].

La visión de la familia como una unidad de salarios se tradujo en una nueva posibilidad de incorporación social del niño al inferir que sus vivencias de los primeros años determinaban el tipo de adulto que llegaba a ser. Esto incidió en el mayor interés de los padres por su educación. No obstante, la consideración del niño desde el espacio escolar siguió siendo escasa, sobre todo del niño de clase obrera. La escolarización empezó a cobrar importancia, especialmente en la segunda mitad del siglo XIX, como el modo más apropiado para preparar a los niños para el futuro. No sólo el gobierno sino también algunos particulares se preocuparon cada vez más por el tema educativo. Para Cunningham (1999) "la infancia de los pobres en el siglo XVII y más aún en el XVIII, fue percibida como un tiempo de adaptación de los hábitos de trabajo. Incluía cierta escolaridad, pero estaba supeditada a la función de preparar al niño para su predestinada vida de futuro. Esta opinión se perpetuó hasta el siglo XIX y sólo en el siglo XX se aceptó que

[26] Contra el trabajo infantil. http://www.little-princess-sara.net/childlabourCA.html

los hijos de todas las clases sociales son un gasto más que una ventaja económica para sus familias".

Durante el siglo XVIII se estableció el sistema escolar en Prusia; posteriormente en Rusia con Pedro el Grande y al final del siglo en Inglaterra, donde se fundaron las escuelas del domingo por Robert Ralkes para beneficio de los muchachos pobres y las clases trabajadoras. Al mismo tiempo, se instituyó el método monitorial de enseñanza, por el que unos muchachos podían aprender con un profesor y después monitorizar a sus propios compañeros. Este tipo de planes de estudio abrieron la posibilidad de una educación de masas. Durante el siglo XIX este tipo de educación se extendió por medio de los sistemas nacionales de escolarización a Francia, Alemania, Italia, y España (*Ley Moyano*, de 1858). Esta primera educación general, a la que tuvieron acceso las clases populares, consistió en la transmitirles normas de comportamiento en la mesa, en los juegos, en la calle, en los lugares públicos, etc., más que en una verdadera educación basada en conocimientos sobre su realidad y sobre la forma de abordarla (Gil Martín, 1996). A la escuela sólo tenían acceso unos pocos y durante poco tiempo, el resto eran educados mínimamente por sus madres. Las dificultades de la integración familiar estaban, precisamente, en la temprana incorporación al trabajo (entre los 5 o 6 años) y la necesidad de la mayoría de las familias de su salario para compensar las necesidades más básicas.

5) *Infancia y legislación laboral.*

El gobierno inglés empezó a dar pasos para la mejora laboral de los niños con la proclamación de las *Leyes de Fábrica* (*Factory Acts*). La primera de ellas es la de 1819, por la que se prohibió el trabajo a los menores de 9 años en las fábricas y en los campos de algodón.

Tras largos años de debates populares, el Parlamento inglés empezó a abordar los temas de la esclavitud y del trabajo infantil. La presión del liderazgo de Ashley, nos dice Cunningham (1999), en estos temas "fue tan fuerte que los ministros de gobierno y sus partidarios concedieron que debía establecerse una Acta para la reducción del trabajo infantil". El gobierno se oponía a la proclamación de una *Ley de Diez Horas*, pero su resistencia fue derribada en 1833. Posteriormente, el Parlamento aprobará la *Gangs Act* en 1867 y la *Ley de Educación* (*Education Act*) en 1876. La intención principal de todas ellas fue la de prohibir el trabajo infantil por debajo de una cierta edad.

En España, para entender el marco legal del siglo XIX "es preciso recordar que el principio de la libertad de industria, implantado por el liberalismo, supuso el desmantelamiento del anterior sistema gremial, en un doble plano: en lo que se refiere al papel que los gremios habían venido teniendo como forma asociativa del mundo de la producción, y en cuanto a la normativa de trabajo que de ellos emanaba. A lo largo del siglo XIX triunfarán en España, como se sabe, las opiniones contrarias al intervencionismo del Estado en materia laboral, ancladas en la concepción de las relaciones entre empresarios y trabajadores o trabajadoras como libremente pactadas por ambas partes" (Nielfa Cristóbal, 2001).

Con ello, y volviendo al tema del trabajo infantil en España, la situación parlamentaría inglesa antes mencionada no se entablará hasta 1855 con la "exposición presentada por la clase obrera a las Cortes Constituyentes", redactada por Pí y Margall, y avalada por 33.000 firmas[27]. En ella se dice: "hemos de […] mandar al taller a nuestras esposas, con perjuicio de la educación de nuestros hijos, sacrificar a estos mismos hijos a un trabajo prematuro […] os lo pedimos en nombre de nuestra dignidad ultrajada, de nuestras mujeres arrebatadas del hogar doméstico por una necesidad impía, de nuestros hijos creciendo ya como nosotros bajo el peso de la ignorancia, del trabajo y la miseria" (Nielfa Cristóbal, 2001). No obstante, este documento no generará ningún tipo de legislación, por lo que España llegará con retraso a la aprobación de su normativa laboral infantil respecto a otros países de su entorno.

La primera legislación social española la podríamos clasificar en dos grupos de materias:

a) *Legislación social sobre mujeres y niños*

En relación a este primer apartado, se puede decir que la intención era de cubrir a los sectores más débiles y desfavorecidos por la industrialización. En este punto destacan, por su importancia, las siguientes leyes:

1. La *Ley de 24 de Julio de 1873*[28], conocida por *Ley Benot*, en honor al ministro que la elaboró, que trató de regular el trabajo de los niños, tras señalar, en su

[27] Documento reproducido en Tuñón de Lara, M. (1972, 133-135) y citado por Villota: (1984). Ambos documentos son apuntados por Nielfa Cristóbal (2001).

[28] *Ley de 24 de julio de 1873, sobre el trabajo de las mujeres y de los niños en fábricas, talleres y minas*.

exposición de motivos, que "la República española, no debe ni puede ser indiferente a la muerte de los niños ni de los jóvenes: no debe ni puede consentir que se esquilmen sus tiernas facultades, ni que se impida el desarrollo de su ser, ni que se les imposibilite para adquirir en la edad madura aquellas condiciones naturales que, no destruidas en su origen, habían de servir seguramente para el mayor incremento de la riqueza y aumentar la moralidad"[29]. Por lo que entienden que se debe poner coto a los fabricantes que "han fijado privilegiadamente su atención en los niños y en las mujeres, porque su trabajo pide menor respuesta que el trabajo de los hombres; de donde resulta necesariamente que a los niños no les queda tiempo para el cultivo de su inteligencia, y a los jóvenes se les mengua el desarrollo natural que exige su sagrada misión en la familia" [30]. De este modo, se van a prescribir algunas prohibiciones del trabajo en fábricas, talleres, fundiciones o minas a los menores de diez años, así como limitar la jornada de los menores de quince años y de las menores de diecisiete. También se recogen normas sobre la enseñanza e instrucción, imponiéndole a los empresarios la obligación de crear centros de instrucción primaria en aquellos talleres o centros de producción en los cuales "se hallen trabajando permanentemente más de 80 obreros y obreras mayores de 17 años y estén situados a más de cuatro kilómetros de lugar poblado" [31]. Y a los niños les impone la obligación de asistir a la escuela durante al menos tres horas entre los 9 y 13 años y a la niñas entre los 9 y los 14 años[32]. Pero esta ley no pasó de ser una mera virtualidad debido a tres causas, fundamentalmente:

[29] Exposición de motivos de la *Ley de 24 de julio de 1873, sobre el trabajo de las mujeres y de los niños en fábricas, talleres y minas*.

[30] Ibidem.

[31] Ibidem.

[32] Idem.

- Dificultades presupuestarias para la creación de un cuerpo de inspectores sociales.
- Oposición de los empresarios.
- Incapacidad de la jurisdicción ordinaria para resolver los litigios laborales.

2. La *Ley de 26 de Julio de 1878*[33] regulará el trabajo peligroso de los niños, prohibiéndoles a los menores de 16 años realizar determinados trabajos peligrosos; prevé penas de prisión a los que les hagan ejecutar ejercicios peligrosos de fuerza, equilibrio o dislocación o les hagan intervenir en las profesiones de acróbatas, gimnastas, funámbulos, buzos, domadores de fieras, toreros, directores de circos y otras análogas.
3. La *Ley de 13 de marzo de 1900, sobre condiciones de trabajo de mujeres y niños de ambos sexos*[34], conocida como *Ley Dato*, dispone en torno a la protección de los trabajadores jóvenes:
   - La prohibición absoluta de trabajar a los niños menores de 10 años.
   - La reducción de la jornada laboral de los menores de 14 años a once horas diarias.
   - La prohibición a los niños de realizar el trabajo nocturno o subterráneo; o en el que tuviesen que desempeñar tareas en industrias peligrosas o insalubres.

b) Las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo

En relación a este segundo apartado, destaca, por su importancia, la *Ley de 30 de enero de 1900, de accidentes de trabajo*[35]. En su exposición de motivos se aprecia el carácter humanitario y caritativo que caracteriza a toda la legis-

[33] *Ley de 26 de julio de 1878, de prohibición de ejercicios peligrosos ejecutados por menores.*

[34] *Ley de 13 de marzo de 1900 sobre el trabajo de mujeres y* niños.

[35] *Ley de 30 de Enero de 1900 sobre los accidentes del trabajo* (*Gaceta de Madrid* de 28 de julio de 1900).

lación social en sus inicios: "No era posible cerrar los ojos al espectáculo de seres humanos heridos, mutilados o deshechos por la fuerza incontrastable de las máquinas o el poder expansivo de sustancias aún más potentes y peligrosas, sin la esperanza siquiera de que serán curadas sus lesiones, asegurada su incapacidad contra el hambre y amparada durante su triste y forzosa ociosidad, o después de extinguida su vida, contra la indigencia, la existencia de sus familias"[36]. Ya en su contenido, se distinguen dos partes. En primer lugar, una clara delimitación de su ámbito de aplicación que queda definido en base a sus conceptos principales. Así, por ejemplo, entiende "por accidente toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena; por patrono, el particular o compañía, propietario de la obra, explotación e industria donde el trabajo se preste; y por operario, todo el que ejecuta habitualmente un trabajo manual fuera de su domicilio por cuenta ajena"[37]. Mientras que, por otra parte, viene a establecer el régimen jurídico de los accidentes laborales, fijando un principio general de responsabilidad patronal por los accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en el ejercicio de la profesión o trabajo que realicen[38].

Por la *Ley de 13 de marzo de 1900*[39] también se fijarán las condiciones de trabajo y descanso de las mujeres y de los niños (sólo el domingo y con un gran número de industrias excluidas), además de ello acorta la jornada de trabajo de los menores siguiendo los planteamientos de la anterior (Nielfa Cristóbal, 2001). Dos años más tarde se publica una nueva ley que limita la jornada a un máximo de once horas diarias derivada de la necesidad de proteger a las

[36] Exposición de motivos de la *Ley de 30 de Enero de 1900 sobre los accidentes del trabajo* (*Gaceta de Madrid* de 28 de julio de 1900).

[37] Idem.

[38] Idem.

[39] Reproducida en Instituto de Reformas Sociales (1905). El Reglamento de 13 de noviembre de 1900 también está reproducido en el mismo texto.

mujeres y a los menores reduciendo su jornada (Instituto de Reformas Sociales, 1905).

A pesar de todo lo descrito, otras legislaciones menos ambiciosas habían recogido con anterioridad alguna cláusula específica para la regulación del trabajo infantil. Este fue el caso de la *Ley de Policía de Minas*, de 15 de julio de 1897, y el reglamento para su aplicación que prohíbe el trabajo en el interior de las minas a las mujeres de cualquier edad y a los muchachos menores de doce años (artículo 33). Posteriormente se publica un Real *Decreto de 25 de enero de 1908, sobre trabajos peligrosos e insalubres de los que deben quedar excluidos los jóvenes menores de 16 años y las mujeres menores de 23* (Nielfa Cristóbal, 2001).

Para resumir todo lo dicho hasta aquí, ofrecemos, a continuación, un cuadro sinóptico de Ann L. Schneider (cuadro 4) para el periodo que ella denomina *Periodo industrial maduro.*

Cuadro 4. Periodo Industrial Maduro

Etapa evolutiva	*Descriptores*
Siglo del niño	– Mejora de las condiciones sanitarias. – Aumento del papel emocional. – Ventajas e inconvenientes de los cambios de la infancia.
Niño mecánico	– Mayor preocupación por el crecimiento físico, intelectual y psicológico. – Más consejos educativos aunque fluctuantes entre el enfoque permisivo y restrictivo.
Los niños y el Estado	– Los "apóstoles de la infancia" intentan mejorar las condiciones de la clase obrera. – La educación obligatoria hasta la escuela secundaria suprime el trabajo de los menores. – Mayor intervención estatal en campos antes competencia de la familia.
Adolescencia	– Reconocimiento de la adolescencia como fase independiente. – Preocupación extrema de los adultos por los jóvenes, sobre todo en las ciudades. – La escuela separa a los jóvenes de los adultos. – Consideración de la adolescencia como época de emociones turbulentas.
Cultura juvenil	– Más tiempo con los compañeros. – Consideración de la escuela y el tiempo libre como preparación para el trabajo. – Fomento de la competencia por los adultos.

Fuente: Schneider (1986)

2.6. La formación laboral en España en el último tercio del siglo XX

En España, en un intervalo de alrededor de 40 años, se han sucedido cuatro reformas legales del sistema educativo con unas finalidades muy claras. En el primer caso, fue la de adecuarlo a la realidad económica, política, sociocultural de los últimos años del franquismo: *Ley General de Educación* de 1970, después, a la nueva etapa de integración europea, con la *LOGSE* de 1991, a la que sucedería la *LOCE* de 2002, como una puesta al día de aquella, pero

sin casi desarrollarse, debido a la implantación de la *LOE*, de forma casi inmediata y con el mismo objetivo.

La *Ley General de Educación* de 1970 fue precedida de un documento que, a pesar del escepticismo inicial que suscitó, constituyó un verdadero hito por su seriedad y rigor. Este *Libro Blanco*, que llevaba por título *La educación en España: Bases de una política educativa*, constituyó el primer informe crítico español sobre el sistema educativo en su conjunto. Los principales déficits educativos españoles apuntados en su texto correspondían a las bajas tasas de escolarización de las enseñanzas de preescolar, primaria y, muy especialmente, de secundaria (en la que, sin embargo, se había producido una explosión en el número de alumnos), y a los problemas estructurales graves, como la *doble vía* de acceso de los niños españoles a la enseñanza profesional, a partir de los diez años de edad, en función de sus recursos y su entorno social y familiar.

También destacaba la escasa valoración social de la Formación Profesional y su anacronía con las necesidades del mercado laboral y las tendencias de la producción.

En 1970, la *Ley General de Educación* fue implantada con el influjo e interés de los grupos de poder y los Organismos Internacionales (UNESCO, Banco Mundial, OCDE, etc.). Sus pretensiones más firmes fueron:

1. Superar la dicotomía del sistema, que fortalecía y ahondaba en las diferencias socio-económicas, al mantener a los niños de las áreas rurales en la escuela primaria como único medio de formación-educación, que terminaba a los 14 años, y permitir a una minoría, urbana y burguesa, desligarse a los 11 años de esa escuela primaria y pasar a un instituto de Bachillerato para preparar el paso a la universidad.
2. Generalizar y potenciar la Formación Profesional para dar respuesta a las exigencias del mercado laboral y a las expectativas del mercado industrial. Este impulso nunca fue madurado satisfactoriamente debido a factores como: la carencia de medios financieros, el limitado número de centros en el conjunto del Estado y la relativa inhibición social respecto de la demanda de este tipo de formación.

2.6.1. Las Enseñanzas Medias en España (1981)

En 1981 se presentó el informe evaluador *Las Enseñanzas Medias en España*, que contenía una propuesta de reforma y evaluación del Bachillerato y de la Formación Profesional tras más de diez años de funcionamiento. Entre los puntos fuertes, se apuntaba el intenso crecimiento de alumnos que se había operado en ambas enseñanzas -sobre todo en la Formación

Profesional- que ya duplicaban sus matrículas en 1975, aun cuando sus recursos eran la mitad de los del Bachillerato. Entre las "deficiencias graves" y "anomalías cuya corrección es urgente", indicaba el alto nivel de abandono de la Formación Profesional que asociaba a dos motivos principalmente su condición de enseñanzas impuestas y no elegidas, y el lastre de la falta de preparación previa, que impedía la consecución del título de Graduado Escolar.

2.6.2. Examen de la política educativa española por la OCDE (1986)

Unos años más tarde, la OCDE emitió un informe que analizaba el impulso de la educación en España desde la implantación de la *LGE* de 1970, y que valoraba como superior al del resto de los países de la OCDE (CIDE, 1986).

Nuevamente, el informe de la OCDE incide en las críticas al defectuoso planteamiento de la Formación Profesional, tanto de primer grado, debido al tipo de alumnos que recibe y a su escasa estima social, como de segundo, a causa de la escasa proporción de bachilleres que la eligen, no superior, entonces, al 20%, y del amplio número de abandonos que refleja. A la vez que pone de relieve las deficiencias en la formación del profesorado, que califica de prácticamente nula cuando habla de la secundaria, y la inexistencia de una formación específica para los directores de centros para el ejercicio de sus tareas administrativas y de gestión (CIDE, 1986).

La solución que se ofrecía para resolver el problema era la división de la Enseñanza Media en dos ciclos. El primero obligatorio, que se prolongaría hasta los 16 años, por el que se unificaría la FP y el Bachillerato. Y, por otro lado, la supresión del COU, dividiendo el segundo ciclo en Bachillerato, propiamente dicho, y en Enseñanza Técnica Profesional, con diversas especialidades o secciones.

2.6.3. Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo (1989)

Como señala Puelles (1991), el *Libro Blanco*, publicado en 1989 bajo el título *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*, es mucho más escueto que el aparecido veinte años antes en lo que se refiere al diagnóstico de la situación real española y va mucho más directamente a presentar la reforma que se desea introducir. No obstante, su primera parte hace referencia a los logros y deficiencias de la *Ley de 1970* y a la ocasión que se presenta para encauzarla.

Entre las deficiencias que le atribuye al sistema en el área de la Formación Profesional están:

- El sostenimiento de una segregación precoz en la población escolar (a los 14 años), motivada por la doble titulación que se obtiene al término de la EGB (Graduado Escolar y Certificado de Estudios).
- El fracaso del primer grado de Formación Profesional, por no lograr proporcionar la debida titulación a todos los alumnos que no pasan al Bachillerato;
- La falta de flexibilidad de la Formación Profesional de segundo grado, pese al importante incremento cuantitativo y cualitativo alcanzado en los últimos años;

En cuanto a los ajustes que propone como necesarios, señala que éstos deberán hacerse entre las necesidades de la población (en materia de formación cultural y profesional) y las posibilidades que ofrece el sistema por la falta de homologación del sistema educativo español a las estructuras y cotas de calidad de los países de la Comunidad Europea.

2.6.4. Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (*LOGSE*) (1990)

En la *Ley de Ordenación General del Sistema Educativo* se dice que "el objetivo primero y fundamental de la educación es el de proporcionar a los niños y a las niñas, a los jóvenes de uno y otro sexo, una formación plena que les permita conformar su propia y esencial identidad, así como construir una concepción de la realidad que integre a la vez el conocimiento y la valoración ética y moral de la misma. Tal formación plena ha de ir dirigida al desarrollo de su capacidad para ejercer, de manera crítica y en una sociedad axiológicamente plural, la libertad, la tolerancia y la solidaridad"[40]. Y ya en el artículo 1º se enumeran sus objetivos: "a) El pleno desarrollo de la personalidad del alumnos; b) La formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad, dentro de los principios democráticos de convivencia; c) La adquisición de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo, así como de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos y estéticos; d) La capacitación para el ejercicio de actividades profesionales; e) La formación en el respeto de la pluralidad lingüística y cultural de España; f) La preparación para participar activamente en el vida social y cultural; g) La formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos".

En general, la *LOGSE* va a representar un intento de ajustar el sistema escolar a las proclamas de la *Constitución* de 1978, al tiempo que incidir en los planteamientos y realizaciones del sistema educativo en cuanto tal, a través de líneas y procedimientos de trasfondo pedagó-

[40] Preámbulo de la *Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo* (B.O.E. de 4 de octubre de 1990).

gico. Tampoco hay que olvidar las exigencias y demandas que la dinámica económica y social solicitaba en forma de respuestas patroneadas desde el sistema.

2.6.4.1. La Formación Profesional reglada en la *LOGSE*

En el nuevo sistema *LOGSE*, la Formación Profesional deja de ser considerada como "una vía secundaria, pero al mismo tiempo, demasiado académica y excesivamente desvinculada y alejada del mundo productivo" (Preámbulo). Proponiéndola como la fórmula más adecuada para "la incorporación de los jóvenes a la vida activa, contribuirá a la formación permanente de los ciudadanos y atenderá a las demandas de cualificación del sistema productivo" (Art. 30.5). Esta propuesta parece inasumible porque, como dice Cabrera (1998: 116), "la terciarización de la economía genera muchos más trabajos en los servicios, incluso muchos nuevos, y estos no sabemos muy bien qué tareas exigen ni cómo se aprenden".

Por otra parte, con la *Ley de Ordenación General del Sistema Educativo* la escolarización obligatoria incluye cuatro años de enseñanza secundaria, en los que se impartirá una Formación Profesional Básica (Art. 30.3). En el mismo artículo se propone el conjunto de enseñanzas que comprenderá la Formación Profesional a fin de preparar a los alumnos para la actividad desde una formación polivalente que les permita adaptarse a las modificaciones que puedan producirse a lo largo de su vida. Se manifesta, además, que también se incluirán aquellas otras acciones que, dirigidas a la formación continua en las empresas y la inserción y reinserción laboral de los trabajadores, se van a desarrollar mediante la formación profesional ocupacional que estará regulada por medio de una normativa específica. De la coordinación entre ambas ofertas formativas se encargarán las Administraciones públicas. Además, desde la formación profesional reglada se ofrecerá la posibilidad de realizar una *Formación en Centros de Trabajo* (*FCT*) que será ineludible para dar una verdadera formación práctica a los alumnos (Art. 34.2).

La nueva Formación Profesional abraza dos conjuntos formativos claramente diferenciados: de un lado, la formación profesional reglada dentro del sistema escolar y, de otro, la formación profesional en servicio o continua, realizable en las empresas desde el puesto de trabajo. Otra oferta es la realización de unos módulos específicos de Formación Profesional para que los alumnos de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato reciban una formación profesional básica de carácter obligatorio. Así mismo, se crea una pasarela para que los alumnos que hayan obtenido el titulo de Bachiller puedan acceder a la realización de una Formación Profesional Específica de Grado Superior, con un currículo en el que se priorizan los contenidos científicos, tecnológicos y organizativos, y con la pretensión de que el alumno aprenda a trabajar por sí mismo y a ser eficaz en equipo.

Los alumnos que superan las enseñanzas de Formación Profesional específica de grado medio y de grado superior recibirán, respectivamente, el título de Técnico y Técnico Superior en la correspondiente profesión.

Otra de las variables introducidas por la reforma *LOGSE* ha sido una mayor diversidad en los itinerarios escolares, debido, por un lado, al incremento de la optatividad de las materias en la ESO, y, por otro, por la limitación impuesta a los "caminos sin retorno" de la *LGE*, mediante la creación de puentes de tránsito de un estadio de la formación a otro en el interior del sistema[41]. Estas nuevas conexiones han creado una mayor complejidad del sistema haciendo que los jóvenes tengan que dedicar más tiempo al estudio, pero, a la vez, han instaurado una ramificación de itinerarios que han dado lugar a importantes incertidumbres acerca de cuál es la decisión más acertada para un mayor logro escolar y laboral (Casal, 1997). Se metamorfoseó así un modelo de selección escolar puro, en el que la separación escolar y social era clara y fácilmente distinguible, en un modelo que, a primera vista, parece no discriminar a nadie, pero que, como plantea Bourdieu (1998: 154-155), mantiene "una relación menos realista y menos resignada con el porvenir objetivo".

La prolongación de la enseñanza obligatoria y gratuita hasta los 16 años propuesta por la LOGSE, permite superar el efecto negativo que se producía por la finalización de la enseñanza obligatoria a los 14 años y la imposibilidad de entrar a trabajar en un mercado laboral que exigía tener, al menos, 16 años a aquellos que deseasen dejar definitivamente los estudios.

Por otra parte, el Bachillerato dejará de tener como función exclusiva la de servir de pasarela hacia el mundo universitario para convertirse también en un elemento de enlace con las enseñanzas profesionales (Art. 29.2).

2.6.4.2. La Formación Profesional no reglada en la *LOGSE*

Como ya se ha dicho, la *LOGSE* preveía la existencia de dos modelos de Formación Profesional, que hoy están formalizados en el *Sistema de Formación Profesional Reglado*, del que se ocupa el *Ministerio de Educación, Cultura y Deporte*, y el *Sistema de Formación Profesional Ocupacional*. Por otra parte, la responsabilidad del *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* y de los diferentes agentes sociales, que es el que lleva a cabo la formación continua.

En este *Sistema de Formación Profesional Ocupacional*, los cambios se han visto multiplicados ya que se ha dado una inclinación de las instancias políticas españolas hacia la introducción de "mecanismos intermediarios" entre la formación y el empleo, siguiendo a sus

[41] La especialización educativa crea, a su vez, nuevos "callejones sin salida" en el mundo laboral. Sin embargo, Furlong reconoce que, a nivel europeo, la flexibilización de las barreras selectivas y de los accesos a los diferentes niveles educativos es una tendencia generalizada de las reformas educativas en el conjunto de los países de Europa Occidental (Furlong y otros, 2000: 14).

homólogos europeos[42]. La responsabilidad de la gestión de la intermediación delegada en las Administraciones locales, las empresas y los sindicatos ha implementando el sistema educativo, haciendo que se hiciese más compleja y ramificada la transición de los estudiantes al mundo del trabajo[43].

La disponibilidad de la formación no reglada se ha incrementado de forma considerable durante el último decenio a fin de resolver el problema del acceso al mundo laboral y del paro. Pero a pesar de todos los esfuerzos por evitar el desempleo juvenil, éste sigue siendo una experiencia casi ineludible en sus primeros momentos del ingreso laboral, de la que sólo unos pocos se libran a costa de ofrecer unas titulaciones específicas con alta demanda o de rebajar sus expectativas laborales, tanto en términos de estabilidad laboral como de formación lograda. Así, los datos de la EPA para Galicia[44], en el año 2002, muestran que sólo el 13,4 % de los jóvenes entre 16 y 19 años se encontraban trabajando, que llegaban al 40,1% en el siguiente tramo de edad (20-24 años). Mientras que el paro afectaba al 28,1% de los activos más jóvenes.

Además, esta generalización y abundancia de formación no reglada parece estar propiciando una exclusión laboral creciente de cierto tipo de jóvenes o, como dice Furlong. "cuanto más pequeño es el grupo residual de jóvenes que abandonan prematuramente la escuela más se arriesgan sus miembros a ser excluidos del mercado de trabajo" (Furlong y otros, 2000: 15). En este conjunto se van a encontrar muchos de los jóvenes tutelados por la Administración gallega, como más adelante veremos.

En 1995, diversos investigadores del GRET (*Grup de Recerca Educació i Treball*) estudiaron las transiciones profesionales a los 31 años constatando que el 11% de los entrevistados había realizado un itinerario escolar corto (normalmente, sólo escolarización obligatoria) lo que los llevaba a un itinerario "marcado por los empleos de media jornada y [...] que persiste largamente años y años" (Planas y otros, 1995: 65-66). La contingencia común a la mayoría de estos jóvenes era que no habían concluido su formación laboral, lo que es lo mismo que decir que a baja cualificación, baja empleabilidad laboral y fácil salida del mercado una vez que obtenido un empleo.

---

[42] Los *Youth Training Schemes* (*YTS*) británicos, son un ejemplo de estas iniciativas. Estos programas consistían en cursos de formación tanto en las empresas (*on the job*) como en centros formativos (*off the job*) de en torno a un año para jóvenes entre 16 y 20 años, aunque se les ha acusado de favorecer más a los empresarios que a los alumnos, ya que los primeros han recibido subvenciones por formar y emplear a los jóvenes y no ofrecer más que salarios reducidos.

[43] Cachón y Lefresne (1999: 95) han comparado los sistemas implantados en Alemania, Francia, España, Italia, Reino Unido y Suecia llegando a la conclusión de que, a pesar de sus diferencias, existen también afinidades, sobre todo, del lado de la multiplicación de su oferta de formación inicial para los jóvenes y del aumento significativo de la intervención de los poderes públicos a fin de consolidar los nuevos mecanismos de intermediación.

[44] IGE http://www.xunta.es/auto/ige/es/home.htm

Se está dando una *segunda escuela de masas*, como indica Casal (1996), que está caracterizada por una prolongación y mayor utilización de la red formativa por parte de los jóvenes a la espera de que puedan cumplir plenamente sus expectativas. Este aprovechamiento de la red formativa, tanto para la ampliación de los estudios como para servir como un nuevo de instrumento de capacitación a los que retornan una vez iniciada la actividad laboral, supone la consecución de unos perfiles de estudiantes y trabajadores un tanto imprecisos, que reflejan las dificultades que tienen para diseñar y desarrollar trayectorias educativas coherentes y exitosas en unos contextos educativos y laborales cada vez más titubeantes.

2.6.5. Las cualificaciones profesionales: el INCUAL

El futuro que se le abre a la formación laboral viene marcada por las cualificaciones profesionales, esto es, por el conjunto de los elementos que establecen la identificación y la adquisición de una competencia requerida para alcanzar los objetivos de la producción y del empleo. Para este fin, el Estado ha creado el *Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales* encargado de la evaluación, reconocimiento y registro de las cualificaciones profesionales[45]. El nuevo organismo, denominado *INCUAL*, tiene como finalidades:

- Observar, determinar y acreditar las cualificaciones profesionales[46].
- Desarrollar la integración de las cualificaciones profesionales.
- Observar y evaluar el *Programa Nacional de Formación Profesional.*

En Galicia, el *Sistema de Cualificaciones Profesionales* depende del *Consello Galego de Formación Profesional*, que es, a su vez, el órgano consultivo y de participación de los agentes sociales y económicos. La finalidad del *Consello* es coordinar las enseñanzas y acciones de formación profesional puestas en marcha o que se vayan a emprender en Galicia. El órgano de carácter técnico que ejecuta estas acciones es el *Instituto Galego das Cualificacións*[47].

Por su parte, en la Unión Europea se constituyó el *Foro Europeo para la Transparencia de las Cualificaciones Profesionales* durante el periodo (1999-2001). La idea de este *Foro* para la discusión de los problemas derivados de la aplicación del *Tratado de Roma* sobre la libre circulación de los trabajadores nació en abril de 1998, para posteriormente tomar forma mediante la *Decisión de 12 de noviembre*. Sus objetivos fueron los de:

---

[45] *Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y la Formación Profesional* (BOE de 20 junio 2002). Esta ley sienta las bases para la puesta en práctica de este sistema.

[46] Se entiende por cualificaciones profesionales el conjunto de los elementos que establecen la identificación y la adquisición de una competencia requerida para alcanzar los objetivos de la producción y del empleo.

[47] *Decreto 93/99, do 8 de abril polo que se crea e regula o Instituto Galego das Cualificacións*.

- Contribuir a la mutua comprensión e interpretación común de los sistemas de validación y certificación de la formación profesional en Europa.
- Facilitar las actividades innovadoras en el ámbito de la transparencia y reconocimiento de las cualificaciones.
- Apoyar los esfuerzos para incrementar la transparencia de las cualificaciones y si fuera conveniente suprimir los obstáculos para su mutuo reconocimiento.

Por otra parte, la *Decisión* preveía la aprobación de un plan de acción en el que se recogiesen aquellas medidas que pudiesen facilitar la transparencia de las cualificaciones y la movilidad de las personas, como fueron:

- La creación de un formato común de suplemento[48] de título-certificado.
- La designación de un Punto Nacional de Referencia[49].
- Un glosario, terminología y criterios comunes para la traducción de los suplementos de certificado a las diferentes lenguas oficiales de la Unión Europea.

El *Foro Europeo* está participado por representantes de todos los Estados de la Unión Europea, los socios de la *Asociación Europea de Libre Comercio*, los a*gentes sociales*, la *Comisión* y el *CEDEFOP*. Sus sesiones son plenarias, pudiendo contar con la asistencia de grupos de técnicos y/o de expertos en materias concretas. Su órgano coordinador y que, además, está encargado de la gestión de estos trabajos es el *CEDEFOP* (*Centro Europeo para el desarrollo de la formación profesional*).

---

[48] El suplemento añade información al título-certificado al que complementa, pero no tiene validez jurídica por sí mismo. Su propósito es manifestar lo que las personas saben y pueden hacer en términos de competencias profesionales. Es especialmente importante para que los empresarios sepan reconocer a esa persona competente que están buscando para un empleo determinado. Por esta razón, el suplemento de certificado ha de ser:

- Sencillo de utilizar (tanto para el redactor como para el lector).
- De fácil comprensión, con una terminología coherente y descriptiva.
- Breve.

[49] Para cuando se considere insuficiente la información suplemento del título/certificado se ha creado un dispositivo que sea capaz de brindarla de una manera simple, eficaz y sistemática: los Puntos Nacionales de Referencia. Estos han de cumplir las siguientes funciones:

- Actuar como primeros puntos de información sobre el sistema de formación profesional, las cualificaciones, los títulos y los certificados y los correspondientes suplementos cuando hayan sido elaborados, traducidos y estén disponibles.
- Ser intermediarios entre los solicitantes de información y el organismo competente.
- Tener acceso a la información pertinente o estar en contacto con los organismos competentes que la suministran.
- Ser el socio nacional de una red europea de Puntos de Referencia.

Para el periodo 2001-2003 los objetivos principales del *Foro* han sido:

- La implantación efectiva de las acciones aprobadas.
- El inicio de un nuevo campo de análisis y diagnóstico de la situación actual sobre el reconocimiento y validación del aprendizaje no formal.
- La elaboración de un formato común para un *Curriculum Vitae Europeo* (*C.V.E.*)[50].

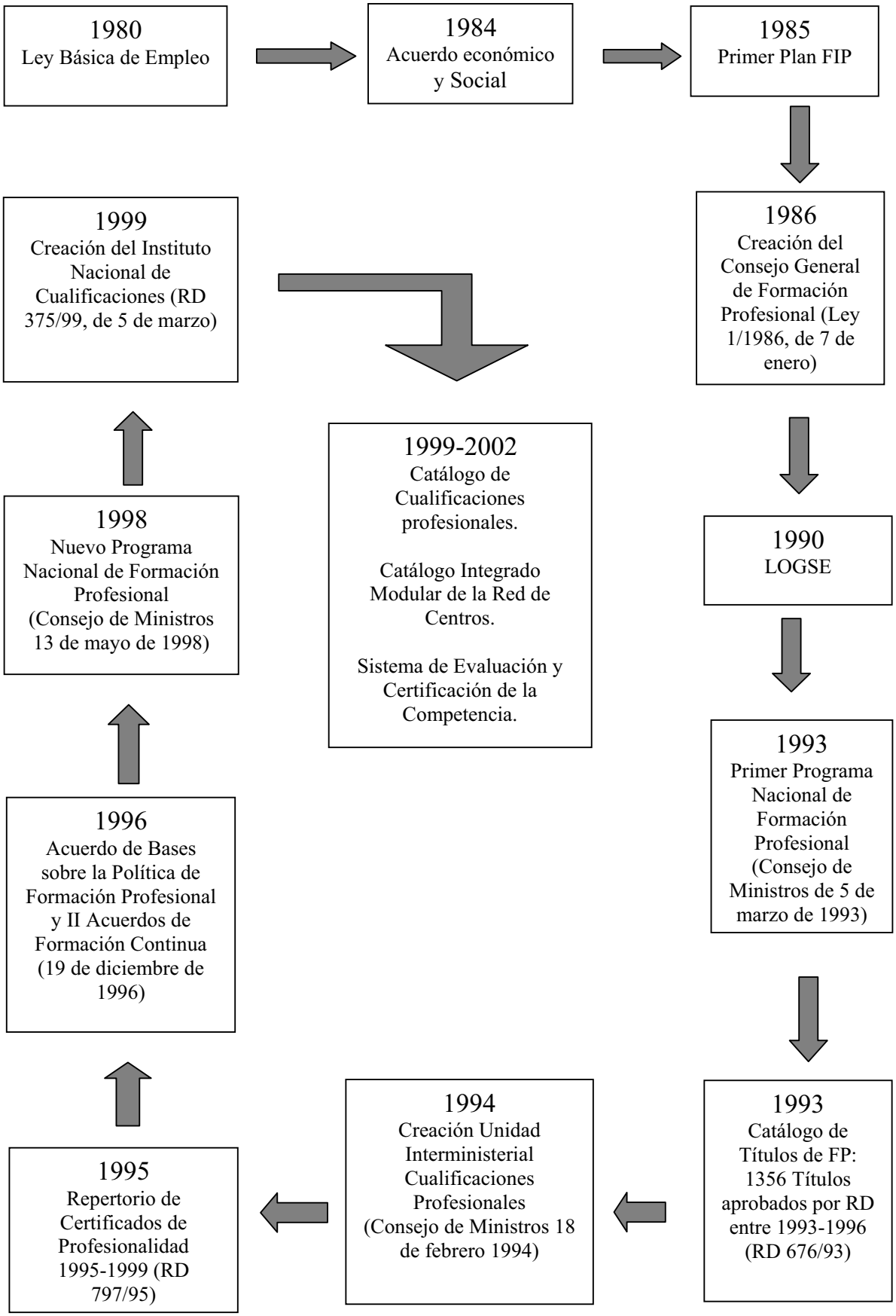
La participación de España en el *Foro Europeo* se hace a través del *Instituto Nacional de Empleo* (*Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*), como representante oficial, mientras que la Direcc*ión General de Educación, Formación Profesional e Innovación Educativa* del *Ministerio de Educación, Cultura y Deporte* es el miembro suplente. También participa en el grupo técnico de trabajo que apoya al *Foro Europeo*.

En la actualidad, hay un grupo de trabajo a nivel nacional, que está integrado por las Administraciones educativas y laborales de ámbito nacional y los agentes sociales, representados en el *Consejo General de la Formación Profesional*, y en el que en un futuro inmediato participarán las Comunidades Autónomas que así lo deseen. Este grupo de trabajo tiene tareas como la experimentación del suplemento de certificado y la elaboración de una propuesta para la designación del *Punto Nacional de Referencia*.

[50] En su diseño han colaborado las *Direcciones Generales de Empleo y Asuntos Sociales y de Educación*, de la *Comisión Europea*, los agentes sociales, el grupo técnico de apoyo al *Foro Europeo* y el *Foro*. Este C.V.E., de formato sencillo y flexible, ofrece instrucciones para que el usuario refleje sus cualificaciones y competencias profesionales de forma clara y eficaz.

En la dirección de internet "http://www.cedefop.eu.int/transparency" puede consultarse el modelo de curriculum vitae europeo en otras lenguas comunitarias, algunos ejemplos prácticos de cumplimentación, así como obtener más información de interés general.

Esquema 1.- Evolución hacia el *Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales*



2.7. Algunas discrepancias entre el sistema educativo español y la inserción profesional

A pesar de todas estas propuestas políticas y legales, dice el *Grup d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quiotidiana i el Treball*, tras estudiar el contenido relativo a la cualificación que se le requería al personal en los empleos de dos empresas (una perteneciente al sector textil y otra al de servicios), que ésta no se adecua a los requerimientos de los puestos de trabajo ya que, en los de producción directa (operarios, reponedores, etc.) y de atención al cliente, "las exigencias funcionales educativas son básicamente de lectoescritura" (Quit, 2000: 223) mientras que se descuidan las restantes habilidades, como la autoorganización, el autocontrol, la empatía, etc., que no se practicaron dentro de los contenidos del sistema escolar. Mientras que, para los puestos de dirección, las habilidades demandadas si se encontraban dentro de los estudios de secundaria (capacidad de abstracción).

Para Cardenal (2002), el desfase que se produce entre la edad teórica de los estudios y la real a la que éstos son cursados por los alumnos, es norma, "independientemente del origen social y del nivel de estudios alcanzado y en ese sentido, los itinerarios escolares de estos informantes están salpicados de fracasos parciales (repeticiones de curso) o totales (abandonos)". A esa misma conclusión llegaron otros investigadores, quienes detectaron que un 30% de los jóvenes continuaba en la EGB a los 15 años y un 40% seguía en el Instituto entre los 18 y 19 (Casal y otros, 1991).

Además del retraso, Cardenal identifica otras dos pautas generales. En la primera, hace alusión a que a partir de cierto grado de retraso, algunos jóvenes tratan de compatibilizar trabajo con estudios de forma regular u ocasional, advirtiendo esta autora que este comportamiento puede deberse a la necesidad de poseer una cierta independencia económica. Mientras que la segunda regla está marcada por la progresión en los estudios hacia una búsqueda de cualificaciones complementarias por una necesidad percibida de acumular credenciales que les permitan competir con un cierto desahogo en el mercado de trabajo.

2.8. Plan Nacional de Acción para el Empleo (PNAE)

Por último, dentro de la Formación Profesional, hay que reconocer el papel que desempeña el *PNAE* (*Plan Nacional de Acción para el Empleo*) en cuanto a las posibilidades de encontrar un empleo a los parados a través de diversas medidas de inserción gestionadas, en su mayoría, por las Comunidades Autónomas. El *Plan* se estructura en torno a tres objetivos: lograr el pleno empleo; mejorar la calidad y la productividad, y reforzar la cohesión y la in-

clusión social. Además, contiene diez directrices específicas que integran las aportaciones de los distintos ministerios implicados:

1. Medidas activas y preventivas a favor de los desempleados e inactivos.
2. Creación de puestos de trabajo y espíritu de empresa.
3. Facilitar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo.
4. Promover el desarrollo del capital humano y la educación permanente.
5. Aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa.
6. Igualdad entre hombres y mujeres.
7. Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir su discriminación.
8. Hacer rentable el trabajo mediante incentivos al empleo.
9. Regularizar el trabajo no declarado.
10. Hacer frente a las disparidades regionales en materia de empleo.

Entre las acciones formativas propuestas están las proporcionadas por el *Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional* (*Plan FIP*) y del *Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios* del *Instituto Nacional de Empleo*.

Capítulo 3

Aproximación histórica a la inserción sociolaboral de los jóvenes tutelados

Hacer una aproximación histórica al tema de la inserción sociolaboral de los jóvenes tutelados sin haber visto primero las causas que han determinado tanto su abandono, primero, como protección social, después, no nos parece demasiado apropiado. Por ello, a continuación, vamos a dar una serie de consideraciones que juzgamos relevantes para entender las pautas implicadas en la aceptación-rechazo social en que siempre se han movido estos chicos.

3.1. Abandono *versus* protección

Cuando nos proponemos rastrear las señas de identidad de los niños en el pasado, encontramos, como dice Salinas (2001), que "la presencia del niño en la historia ha sido una auténtica *presencia oculta*, lo que dificulta enormemente la tarea del historiador cuando quiere identificar sus huellas, porque se confunden casi siempre con las de la vida de los adultos". Pero esa *presencia oculta* se convierte en una verdadera ocultación cuando las indagaciones se refieren a los niños abandonados, por cuanto, en este caso, los adultos han tratado de esconder secretos muchas veces inconfesables (ilegitimidad, miseria, deficiencia, sexo, etc.).

De este abandono nacerá la disposición social a la protección de los niños. Y a través de esta protección se establecerán toda una serie de mecanismos acogedores y reinsertores. De algunos de estos instrumentos y de su evolución histórica nos vamos a ocupar en este apartado, sobre todo desde su aspecto sociolaboral.

3.1.1. El abandono y el maltrato infantil en diferentes momentos históricos

Desde las civilizaciones más antiguas, los niños han sido abandonados y maltratados por sus padres, en particular, y por los adultos, en general. Prueba de ello es que ya en Egipto y en Sumeria, 4000 años a. de C., se dispusieron acciones tanto para proteger a los niños como para reprimir a sus maltratadores. Entre los egipcios, se condenaba al padre maltratante que ocasionase la muerte de su hijo, a permanecer abrazado a su cadáver durante tres días.

Los árabes, por su parte, condenaban a las primogénitas a ser enterradas vivas, por que las consideraban un mal presagio para la estabilidad de la familia. En Grecia se juzgaba que la patria potestad era una autoridad que debería subordinarse a la ciudad. El menor, al pertenecer a la ciudad, debía ser educado por ésta para que le sirviese con la máxima eficacia a la comunidad[51]. Autores como Plutarco hablan de la exposición y muerte de los niños espartanos deformes que eran despeñados desde el monte Taigeto[52] (Bustinza y Ribas, 1995), pero también se registran estos hechos entre los caldeos, fenicios, tebanos, atenienses,... Igualmente encontramos, con cierta frecuencia, en la literatura referencias a los niños abandonados como son los casos de Dafne y Cloe u Oliver Twist, y en la mitología, como Edipo, Paris, Príapo,...

La intervención de la Iglesia contra el abandono queda patente en las normas que formuló a través de sus concilios. Así, en el de Ancyra se decide que a la mujer que mate a su hijo debe impedírsele la entrada de por vida a la Iglesia; en los de Vaison (442), Arles (452), Agde (505) y Constantinopla (588) se fue estableciendo la responsabilidad de la Iglesia en el cuidado de los expósitos, y se le dio la consideración de homicidio al infanticidio.

Los Estados también han hecho uso de los castigos contra el maltrato y la muerte premeditada de los niños. En Inglaterra (1629), Suecia (1627), Dinamarca (1638), Escocia (1690), Baviera (1751), etc. la muerte de un niño se penalizaba con la propia muerte de su causante (Bajo y Beltrán, 1998).

Por otra parte, la Historia nos da conocimiento de niños que han sido abandonados y que con posterioridad se han convertido en grandes hombres, como ocurrió en los casos de: Moisés, Rómulo y Remo, ... Pero, de igual forma, nos habla de la situación inversa: grandes hombres que han abandonado a sus hijos, como es el caso de Rousseau[53], que los puso en la

[51] Cfr. http://www.monografias.com/monografiass/EgyAuVVEkZngGEDxhQ.php

[52] "Un padre no era dueño de criar a su hijo. Desde que nacía, se llevaba a un lugar llamado lerché, donde se reunían los ancianos de cada tribu. Allí era visitado y examinado; si estaba bien conformado y si anunciaba vigor, ordenaban que se le criase, y le asignaban como herencia una de las nueve mil partes de la tierra. Si era contrahecho o de una débil complexión lo enviaban para ser arrojado de una sima inmediata al monte Taigeto y que se llamaba Apotetas" Plutarco, *Vidas Paralelas: Licurgo.* Citado en Bustinza y Ribas (1995: 95).

[53] Continuamente se refiere a este asunto en las Confesiones, pero siempre justificando su conducta: "entregando mis hijos a la educación publica por serme imposible educarlos por mí mismo, al destinarlos a ser obreros y campesinos mejor que aventureros y andariegos, creo hacer un acto de ciudadano y de padre, y me considero como un miembro de la republica de Platón". Insiste: "Este proceder me pareció tan bueno, tan sensato, tan legítimo que si no me jactaba de ello sólo fue por respeto a la madre". Sin embargo, en el ultimo libro de las Confesiones, cambia algo el tono "por muy razonable que me hubiera parecido el partido que había tomado respecto a mis hijos, jamás me había dejado el corazón completamente tranquilo. A1 meditar sobre mi Tratado de la educación (el Emilio), vi. que había descuidado deberes, de que nada podía dispensarme, y mis remordimientos fueron al fin tan vivos que casi me arrancaron la confesión publica de mi falta". Nunca dejó constancia sobre los sentimientos de su mujer, Therese, por la pérdida de sus cinco hijos, pero sí de su consideración sobre sus pocas dotes de educadora.

inclusa[54], como él mismo reconoce en sus *Confesiones* (Rousseau, 1983) e, incluso, de filósofos como Platón, Séneca, Cicerón, o médicos como Soranos[55] que justificaban su muerte.

Por contra, dice Capul (1989: 22) que "en la Biblia, se recomienda, en varios lugares, ayudar a los enfermos, huérfanos, deformes, y desheredados de todos los órdenes: la infancia aparecía allí a veces como un estado privilegiado". A esta estela positiva se suman autores que rechazan las injurias, abandonos, abortos[56], muertes o inmolaciones que se hacen con los niños en sus respectivas épocas, como son los casos de Plutarco[57], Quintiliano[58] (42-120), Orígenes de Alejandría (185-253), Diógenes (s. II), San Justino (s. II), Clemente de Alejandría (¿-217) o Tertuliano (s. II-III).

Y así podríamos seguir enumerando hechos y características de la protección, del maltrato, del abandono, de la eugenesia, etc., pero, en definitiva, la conclusión a la que se llega es que cada sociedad ha tomado parte activa y/o pasiva en estas prácticas, de lo que queda constancia en el siguiente cuadro (cuadro 5).

[54] El origen de este nombre hace alusión al regalo hecho por Felipe II de un cuadro de la Virgen de la Paz, en el que hay postrado un niño a sus pies, a la cofradía de la Soledad de Enkhuissen. La mala pronunciación de este nombre dio lugar a que a la Virgen se la denominase Virgen de la Inclusa y al albergue en que se acogían a niños abandonados inclusa.

[55] Citado por Parnoud (1980), quien remite al estudio de Etienne R. *La conciencia médica antigua*.

[56] Para el tema del aborto, consultar el artículo de Cecco y Mansilla (2002). En él se reflejan cómo éste era considerado como una acción inmoral: "Una mujer soltera o una esposa que contase con el consentimiento de su marido, podían tomar cuantas drogas abortivas quisiesen." (Robert, 1999: 25). La falta, en el caso de la mujer casada, estaba en abortar sin conocimiento del marido, el cual contaba, dentro del *iudicium domesticum*, con medios suficientes para castigarla. Plutarco (Rom. 22) indica que desde los primeros tiempos de Roma el aborto fue considerado entre las causas de repudio, junto con el adulterio y la sustracción de las llaves (*ad hoc* cfr. Robert (1999).

[57] Los niños deben ser guiados hacia las prácticas honorables mediante el estímulo y el razonamiento y sin duda alguna no se lo debe hacer mediante los golpes y el maltrato." Plutarco, *La educación de los niños*. Volumen I, Moralia, Grecia antigua. Citado en *Hablemos francamente sobre el castigo físico de los niños* (agosto 2002) www.nospank.net/castigo.pdf.

[58] "Cuando se les pega a los niños, el dolor o el miedo a menudo tienen un resultado del que no es agradable hablar, y es probable que posteriormente sea una fuente de vergüenza, la cual turba y deprime la mente y lleva a que el niño rechace la luz del día y que odie la luz. No dedicaré más tiempo a este asunto. Ya sabemos lo suficiente al respecto." Quintiliano citado en *Hablemos francamente sobre el castigo físico de los niños* (agosto 2002) www.nospank.net/castigo.pdf.

Cuadro 5. La visión del abandono y la protección de la infancia según la cultura

Enfoque	*Actitud pasiva*	*Actitud activa*
Prehistoria	– Animismo: apelación a extraños poderes, espíritus, dioses o fuerzas animadas. – Practica del infanticidio.	– Eliminación y abandono de los discapacitados.
China	– Relatividad cultural de prácticas sociales: vendaje de pies de mujeres y manos cruzadas y crecimiento de uñas de los ricos.	– Confucio: Responsabilidad moral, amabilidad, ayuda a los débiles.
India	– Niños deformes, arrojados al Ganges. – Código de Manú: infanticidio de ciegos	– Buda: compasión y generosidad.
Asiria, Babilonia y Persia	– La enfermedad, castigo de los dioses por un pecado de quien la padece. – Shertu, palabra asiria: pecado, cólera de los dioses, castigo, enfermedad.	– Código de Hammurabi: adopción de niños, no indicios de exclusión de los impedidos de sus estipulaciones. – Zaratustra: consideración hacia los semejantes.
Egipto		– Sensibilidad en el trato con los niños. – Referencias a deficiencias en papiros.
Palestina	– Venta de niños como esclavos. – Ideología demonológica. – Biblia: discapacidad, castigo divino, posesión de espíritu malo.	– Biblia: sensibilidad hacia pobre y disminuidos, ayudas al ciego y al sordo.
Antigüedad clásica	– Infanticidio, malos tratos, venta de niños como esclavos, mutilación para mendigar. – Escaso interés hacia la discapacidad física. Probable remisión al brujo.	– Los trastornos mentales y la deficiencia mental son considerados fenómenos naturales. – Tratamiento de las dificultades funcionales, reducción de las fracturas, cirugía de los huesos. – Practica de la trepanación.
Grecia	– Infanticidio no sólo de deformes, sino de neonatos con apariencia inusual; bien visto por Platón y Aristóteles. – Esparta, eugenesia e infanticidio: apreciación del recién nacido por el Consejo que si observaba alguna tara lo despeñaba por el monte Taigeto. – Atenas, infanticidio de débiles y deformes: se les dejaba a la puerta de un templo por si alguien los adoptaba.	– Hipócrates: atribuye enfermedad y deficiencia mentales a causas naturales: ya se habla de enfermedad. – Fracturas y articulaciones: banco de extensión tracciones vertebrales. – Templos de Esculapio, casas de salud, con baños, paseos, procesiones.
Roma	– Ley de Rómulo: abandono de hijo inválido si cinco vecinos lo aprueban; incumplimiento, confiscación de la mitad de los bienes. – República: Infanticidio de deformes. – Imperio: Infanticidio y mutilaciones de niños y jóvenes para mendigar. – S. II d. C.: compra de discapacitados para diversión. – Roca Tarpeya y Columna Lactaria. – Séneca: aversión natural hacia los deficientes.	– Cicerón, responsabilidad del enfermo mental. – Vena filantrópica de gobernantes: Augusto, Vespasiano, Trajano. – Asclepíades de Prusa: tratamiento humano a los enfermos y deficientes. – Celso, De medicina: imbecillis: astenia general; scammun, banco de extensión hipocrático. – Galeno: rastreo de vías nerviosas y lesiones cerebrales. – Sorano de Efeso: hospital de enfermos mentales y probablemente retrasados. – Influencias del cristianismo primitivo. – Concilios: hospedajes, y asilos. – San Baudilio, ciudad-hospital de Cesárea.
Imperio de Bizancio		– Con Justiniano proliferan los hospitales y orfanatos.
Europa Occidental	– Carlomagno: niño abandonado, esclavo del que lo encuentre: tráfico para esclavo/mendigo.	– Primer orfanato para niños abandonados en Milán.
Renacimiento y Reforma	– Cierre de instituciones benéficas de la Iglesia.	

Fuente: Aguado (1995: 37-57).

3.1.2. Las causas del abandono infantil

Las causas del abandono son demasiado amplias como para que puedan ser tratadas o recogidas todas ellas aquí, pero hay que señalar que en ellas confluyen no sólo razones reconocidas o patentes, sino también otras que tienen un carácter subjetivo o latente. Entre las reconocidas están el control de la natalidad, la fragilidad del niño, su deformidad, su ilegitimidad, la pobreza familiar o el sexo. Estas causas se alinean en muchas ocasiones con los componentes culturales de cada sociedad o dicho con palabras de Harris (1996:104) "cualquier aproximación que se quiera hacer a la historia del infanticidio en las diferentes sociedades humanas a lo largo de los tiempos debe intentar ver ese acto a la luz de las relaciones entre la producción y la reproducción de cada sociedad en particular, entendiendo que todas las sociedades buscan a la larga, consciente o inconscientemente, un equilibrio entre los recursos de que disponen y el tamaño de la población y tratan de evitar saturar la capacidad de sustentación que ofrecen su entorno natural y su sistema de producción". Por su parte, las subjetivas o latentes parten, en la mayoría de las ocasiones, de las propias particularidades de los padres abandónicos y de su relación con el recién nacido, o con el niño en general (hijos no deseados).

Para otros autores, el abandono de los niños viene determinado por un concepto económico y lo consideran simplemente un excedente de la reproducción humana. Gunnlaugsson señala, en este sentido, que este remanente de niños es redistribuido a través del abandono, lo que califica de positivo[59] ya que juzga que, para los padres, el abandono abdicatorio es una prueba de amor, puesto que estiman que el niño puede estar mejor atendido por otra persona o institución que por ellos mismos, debido a las circunstancias que les rodean[60]. Esta apreciación fue enunciada por el mismo Rousseau sobre sus hijos, no sin remordimientos tardíos: "Comprendo que el reproche de haber metido a mis hijos en los Niños Expósitos ha degenerado fácilmente, con algo de giro, en el de ser padre desnaturalizado y odiar a los niños. Sin embargo, es seguro que el temor a un destino para ellos mil veces peor y casi inevitable por cualquier otra vía es lo que me determinó más en esta diligencia. Más indiferente respecto de lo que sería de ellos e imposibilitado para educarlos yo mismo, habría sido preciso, en mi situación, dejarlos educar por su madre, que los habría consentido, y por su familia, que les habría hecho monstruos. Aún me estremezco al pensarlo" (Rousseau, 1986: 52).

Hay que señalar que abandono e infanticidio pueden ser consideradas bien como prácticas idénticas en su fin o bien como abdicatorias de la una en la otra. En el primer caso, la identidad se daba cuando se decidía, desde un primer momento, que determinados niños de-

[59] Citado por Ronzy (2000/2001).

[60] Svobodny, citado por Ronzy (2000/2001: 44), señala que "los niños abandonados que son acogidos allí son por decreto hombres libres, lo que suponía un voto de salud para los niños de los siervos".

berían ser sacrificados. Esto ocurría cuando se abandonaba o mataba a los niños deformes, con el fin de separar lo "útil de lo inútil", como escribieron Platón (1992) o Séneca (2003)[61]. Mientras que la abdicación se producía cuando los padres abandónicos dejaban al niño en una situación de desamparado ante la Piedra Lactaria, un camino, las puertas de un convento, una iglesia o una casa particular, pero con el objetivo de que alguien se hiciese cargo de él retirándolo de su exposición a la muerte. Pero, muchas veces, este tipo de "adopción" le acarreaba al niño unas consecuencias funestas, puesto que sus nuevos tutores no albergaban nobles sentimientos hacía él sino que más bien buscaban de él unos beneficios económicos al convertirlo en su esclavo, prostituta, o al mutilarlo con el propósito de infundir una mayor compasión ante su demanda de limosna.

Por otra parte, la regulación incruenta del crecimiento poblacional se ha mantenido a lo largo de la Historia de la Humanidad a través de diversos procesos de anticoncepción, entre los que destacan: la lactancia materna prolongada y la abstinencia sexual. Con una lactancia materna prolongada se conseguía un retraso en la concepción de un nuevo vástago[62], por lo que este hecho provocó no sólo una alimentación natural y sana de los hijos, sino también toda una serie de creencias sobre la transmisión de elementos psíquicos por medio de la leche, tanto a favor de la alimentación materna como en contra de la leches de animales, al considerar que esta última podía perjudicarles al creer que podían adquirir a través de ella sus cualidades (Bruce Ross, 1982; Vinyoles, 1986). Con este mismo argumento se rechazaba, incluso, la leche de algunas nodrizas, a las que se acusaba, además, de transmitirles enfermedades.

Por su parte, la abstinencia sexual entrañaba factores de tipo mágico y/o religioso. La atribución mágica estaba relacionada, por ejemplo, con la suposición de que el mantenimiento de relaciones sexuales disminuía las habilidades necesarias para soportar la actividad física (fuerza) y/o mental (concentración) consideradas socialmente convenientes en los hombres a la hora de emprender empresas como la guerra o la caza. En cuanto a la atribución religiosa, las relaciones sexuales solían abandonarse durante bastante tiempo tras el parto, al creer que ésta era una conducta inadecuada o inmoral que exponía a la persona a ser castigada por haber realizado una apropiación indebida o una pérdida excesiva de energías de la naturaleza. A la abstinencia se le daba, así, un valor moral: la castidad suponía poder alcanzar un grado más alto de espiritualidad y, con ello, de perfección en la unión con Dios. Las relaciones sexuales deberían tener como única finalidad la procreación.

[61] Séneca (2003) dice que entre los romanos dar muerte a un niño débil y deforme equivalía a sacrificar un buey impetuoso o un perro rabioso; es decir, la vida de estos niños, en cuanto la consideraban perjudicial o inútil para los demás, no les suponía ninguna manifestación de culpabilidad.

[62] Según Kathryn Tolbert (1998), este tipo de infertilidad es equivalente, durante los primeros seis meses del parto, a usar un anticonceptivo moderno con un riesgo de 2%.

En Europa, parecen haberse dado dos grandes ciclos de abandono de niños: "El primero, iniciado a finales de la Edad Media, que se extendió hasta mediados del siglo XVII para decrecer progresivamente. El segundo coincide con los años comprendidos entre 1750 y 1870, para decaer en los últimos treinta años del siglo XIX. Ambas etapas se corresponden con fases de crecimiento demográfico bastante generalizado en Europa" (Bajo y Beltrán, 1998: 23).

La ilegitimidad y la deshonra familiar o personal tuvieron una gran trascendencia en el abandono y la muerte de los niños: "las solteras deshonradas, que sufrían, lo mismo que sus hijos, la discriminación social, esperaban escondidas el momento del parto para, después, dejar a sus hijos abandonados en la Casa de Expósitos, donde, si querían, podían trabajar como nodrizas internas" (Varillas Martín, 2002). Por su parte, Vinyoles (1986: 111-112) destaca, refiriéndose a la Edad Media, que "la sociedad de la época permitía la esclavitud, la miseria extrema de las clases populares, el concubinato, pero veía con malos ojos los hijos ilegítimos y el abandono de los niños". El abandono de niños durante el siglo XV se debe, según Vinyoles, a la miseria de sus padres o a su condición de ilegítimos[63]. Esta misma valoración la podemos encontrar en otros muchos autores respecto a otras épocas (Lhoneux y Trokart para el siglo XVIII o Hernández Iglesias (1876)[64] para el XIX). Las penas contra la ilegitimidad de los niños fueron bastante contundentes en ciertos países y en determinadas épocas, por ejemplo: "en el Sacro Imperio Romano, en base a una ley del año 1532, la madre de un hijo ilegítimo al que se encontrara muerto o hubiera perecido de muerte natural; la pena era su propia muerte sepultada viva" (Bajo y Beltrán, 1998: 21).

El torno de los conventos e iglesias supuso la "voluntad social de respetar el secreto de la madre a la vez que su función terminaría por ser recubierta de un cierto espíritu sacralizador" (Idem: 25), pero también le suponía una alternativa al cuidado de su hijo cuando éstas no disponían de los medios necesarios. Los escasos recursos fueron muchas veces un buen pretexto para entregarlos a las casas de expósitos.

Otra de las causas de la mortalidad infantil son, según Hernández Iglesias (1876: 226), los "frutos de malas costumbres, …[que] llevan consigo gérmenes mortales". Con esa frase, el autor pone su mirada sobre los hijos de madres infectadas por enfermedades como la sífilis, o bien afectadas por cuadros de alcoholismo, que les podían acarrear la muerte en un corto pe-

[63] Vinyoles (1986) llega a estas conclusiones tras estudiar los libros de *Exposits i dides* (1426-1439), en los que aparecen un total de 259 niños que han sido abandonados.

[64] Hernández Iglesias (1876) ha sido un gran estudioso de todo lo relacionado con la beneficiencia y los servicios sociales en España a lo largo de toda su historia hasta el siglo XX. Su obra se puede calificar de enciclopédica y muy respaldada en las fuentes originales, por lo que se ha convertido en una obra de referencia y de consulta obligada. Por ello, a lo largo de este trabajo se va a recurrir en múltiples ocasiones a sus investigaciones, no ya sólo a sus acotaciones sobre los servicios de atención a la infancia, sino también a las alusiones que introduce sobre legislaciones hoy muy difíciles de encontrar para cualquier investigador por la pérdida de los documentos o por su escasez.

riodo de tiempo. Y aún apunta otra razón más, referida en este caso a que muchos vienen "heridos por los violentos esfuerzos que ya en el seno materno sufrieron para ser ocultados" (Ibidem), denunciando, así, la presión moral que la sociedad ejercía sobre las madres que concebían hijos ilegítimos y que para no ser marginadas debían guardar su embarazo en secreto ocultando su vientre comprimido por una faja. Ello les acarreaba que sus hijos naciesen con deformidades, bajo peso, prematuridad e incluso que se les produjese la interrupción de la gestación. Contra esta forma de ocultación del embarazo, Enrique II de Francia ordenó imponer a la madre, en 1552, la pena de ser "castigada a tormento hasta morir" (Bajo, y Beltrán, 1998: 21-22). Por último, otra causa del fallecimiento infantil apuntada por Hernández Iglesias (1876: 226) era la de estar "extenuados de miseria o ateridos de frío".

3.2. La inserción sociolaboral de la infancia abandonada en la Alta Edad Media

Como ya hemos dicho, del abandono surge la asistencia social a la infancia. La primera de las etapas asistenciales es la que normalmente se denomina *benéfico-caritativa*. Sus características principales son el carácter asistencial, graciable, discrecional y paternalista con que trata de paliar la indigencia, la pobreza y la precariedad de las personas. En ella la responsabilidad fundamental recaía en los particulares, las organizaciones privadas y, sobre todo, en la Iglesia Católica. Los benefactores esperaban del beneficiado su agradecimiento y reconocimiento. Este tipo de asistencia resultaba negativa por la connotación de sumisión y aniquilación personal del receptor, que era utilizado como un objeto mediador para conseguir otros fines distintos al de su asistencia, como podían ser la purga de los pecados o de los errores cometidos en el pasado por el donador, o para conseguir la inmortalidad futura de su alma.

Al principio, el acogimiento ejercido por los monasterios tuvo un carácter indiferenciado, admitiendo a todo tipo de personas, pero con el paso del tiempo, los niños fueron los que adquirieron un mayor peso dentro de su atención. "En los monasterios medievales hubo con frecuencia una doble escuela: una interna para los monjes y otra externa para los pocos seglares que accedían a una enseñanza, y en principio estaban destinados a formar parte de una élite rectora de aquella sociedad" (García y García, 1992: 483). Los padres ofrecían sus hijos a los monjes con dos finalidades: para que les educaran y después les retornaran al seno familiar, y para que los admitieran como oblatos, esto es, como niños consagrados a la vocación religiosa. Muchas veces la práctica de entregar al niño al convento como oblato ocultaba el abandono de un hijo al que no se podía mantener o al que no se quería por ser ilegítimo o por sufrir algún tipo de minusvalía. El primer asilo dedicado expresamente a los niños abandonados fue fundado en Milán por Datheus en el año 787 (Riché, 1983: 64).

Ante la llegada masiva de niños a los monasterios, la Iglesia de Oriente tomó la

determinación, en el Concilio de Trullano (año 692), de exigir como condición indispensable que el niño hubiese cumplido los diez años (canon XL). La Iglesia de Occidente, por su parte, impidió, en principio, que los votos religiosos se hiciesen antes de los dieciséis años, pero posteriormente esta edad fue liberalizándose en función del deseo de los padres. A pesar de todos sus esfuerzos, los conventos acabaron albergando a una gran cantidad de niños, cuestión que hizo que iniciasen su decadencia como lugares de protección y educación de la infancia, ya que entre ellos había muchos "inadaptados[65] a la vida monástica" (Martin Mclaughlin, 1982: 187). El niño que lograba entrar en el monasterio recibía allí los mismos cuidados que en cualquier familia. Esta costumbre se llevó a cabo hasta el siglo XII, sin que el niño pudiese oponerse a su ordenación religiosa. No obstante, desde mucho antes ya se habían empezado a tomar medidas para impedir el asedio al que sometían los padres a los monasterios para ingresarlos.

Con la reforma monástica emprendida por el monje francés Benito de Aniano, a mediados del siglo VIII, se produjo una renovación de las escuelas monásticas, adoptándose la decisión de reservarlas "estrictamente a los jóvenes oblatos que se preparaban para monjes" (Riché, 1983: 64). En el siglo XI estaba en plena decadencia la entrada de niños para el servicio religioso, elevándose la edad de ingreso hasta los 15 o 20 años (Martin Mclaughlin, 1982). Por esta época se empiezan a diferenciar y especializar, mínimamente, los equipamientos asistenciales adoptando una variada gama de denominaciones; entre otras, a las que atendían a los niños se les denomina orfanotropios cuando estaban destinados a huérfanos; brefotrofias cuando albergaban a la vez las casas y las escuelas de expósitos, y gynetroplica cuando se dedicaban a la atención de las mujeres y niños. La misión llevada a cabo por estas instituciones con los niños comprendía, "que los que sobrevivían aprendían un oficio o pasaban a ser criados a los ocho o diez años" (Martin Mclaughlin, 1982: 164).

La mayor labor fundacional de centros de atención a expósitos y huérfanos llevada a cabo por un particular durante esta época se debe a Guy de Montpellier, fundador de la *Orden del Espíritu Santo*. Su obra se extendió rápidamente por toda Francia e Italia, recibiendo el apoyo del papa Inocencio III. Pierre Bonnassie (1988: 111) dice que "algunas veces, éstos [los ricos] respondieron favorablemente: Gregorio de Tours nos cuenta que, en épocas de escasez, algunas personas ricas y piadosas llegaron a alimentar a varios millares de hambrientos. Pero, con mucha mayor frecuencia, ese tipo de socorros tenía su contrapartida: el mendigo debía pagar su supervivencia y la de los suyos entrando en la servidumbre de su salvador. Los primeros pobres se convirtieron así en los *nutriti* ("alimentados") de los poderosos laicos y en los "oblatos" de los establecimientos eclesiásticos, es decir, según las épocas, en sus esclavos o en sus siervos, pero siempre en sus dependientes; los formularios de los siglos VII y VIII

[65] Se refiere aquí, entre otros, a los enfermos o deficientes.

conservan numerosos modelos de documentos de entrega voluntaria motivados por la miseria, aunque este procedimiento había de prolongarse mucho más allá de aquella época".

3.3. La inserción sociolaboral de la infancia abandonada en la Baja Edad Media

La perspectiva de la Iglesia medieval sobre la pobreza era la de relacionarla más con un problema de designio divino que con una cuestión de orden social, esto es, se debía más a un castigo de Dios a los hombres por haber actuado mal o como un medio para depurarle su pecado original que a causas sobrevenidas por la acción social de los gobernantes. Bajo este planteamiento, trató de convencer a la colectividad de que sólo solidarizándose con los indigentes, procurándoles limosnas, albergue y alimento, conseguirían, en contraprestación, las bendiciones recogidas en la Biblia para quienes hubiesen sido caritativos con ellos (Cavillac, 1976; Bonnassie, 1988). Pronto, aliviar el sufrimiento de los desvalidos, a través de dádivas, se convirtió en una práctica ponderada por la Iglesia o, como dice Friedlander (1985: 9), "la enseñanza de los profetas en Israel, y de San Pablo, San Agustín, San Francisco de Asís y Santo Tomás de Aquino, en la iglesia cristiana, dieron dignidad al recipiente de la limosna, y ennoblecieron al mismo tiempo al donante generoso".

Las preocupaciones y perspectivas que la Iglesia defendía sobre los más necesitados fueron poco a poco trasladadas al ámbito del poder político, para que también se hiciese cargo de darles respuestas. Nacen así los primeros hospitales que irán sustituyendo y complementando la labor de los conventos. A través de estos nuevos establecimientos se "atendían a las personas ancianas y enfermas, a los huérfanos, a los niños abandonados y a las mujeres abandonadas. Se convirtieron en el principal agente de la caridad medieval. Los hospitales se fundaron con la ayuda de los donativos hechos por los reyes, los duques y miembros de la aristocracia. Sin embargo, sólo algunos de los desamparados encontraron protección y refugio en estas instituciones; muchos mendigos vagabundos continuaron deambulando por los caminos y se convirtieron en una plaga contra la cual no pudieron hacer nada los gobiernos locales ni los estatales" (Friedlander, 1985: 10).

A pesar de todo, el poder político laico no dejó de crear un ordenamiento legal en torno a la labor social de la Iglesia. Alfonso X dio buena prueba de ello al determinar que la Iglesia deberá repartir sus bienes entre el "bevir mesuradamente" los clérigos y ofrecer el resto a obras de caridad, así como a dar de comer y vestir a los pobres, y a criar a las huérfanas y las vírgenes

pobres, para "desviarlas de la pobreza no hayan de ser malas mugeres; [...] e en otras obras de piedad semejantes destas"[66].

3.4. La inserción sociolaboral de la infancia abandonada en la Edad Moderna

Durante el siglo XVI se crearon en España bastantes instituciones de asistencia social para niñas y niños pobres. Entre sus patrocinadores estuvieron: Alonso Noguerido que creó una fundación en 1530, y cuya mujer, a través de su testamento en 1534, le otorgaría a la capilla de San Xoán Bautista la potestad de que la mitad de sus bienes los distribuyese entre las huérfanas (Couceiro Freijomil, 1995); Miguel Giginta quien funda en Barcelona la primera Casa de Misericordia (1585) con el fin de realizar un acogimiento voluntario para la realización de un oficio; Torres de Villanueva, en Valencia; Fernando de Contreras, en Sevilla, o Cristóbal Pérez de Herrera[67] en Madrid. El propio Pérez de Herrera (1975: 104) recomendaba en su *Discurso del amparo de los pobres* que a los niños huérfanos se les pusiese a cargo de aquellas personas que por su valía y bienestar pudiesen criarlos y encargarse de "ponerlos en oficios, o servirse de ellos, con obligación de remediarlos o pagarles por lo que les hubieren servido", y a los que no consiguiesen ser acogidos por una familia se les criaría en casas de expósitos, bien para que después los fuesen solicitando las familias o bien para "ser de provecho para sí o para otros, sirviendo y deprendiendo algún oficio" (Pérez, 1975: 104). Los empleos que les asignaba a los chicos iban desde la fundición, la artillería, hacer balas y cuerdas, la fabricación de armas y pólvora, hasta ser tapiceros, maquinistas, niveladores, relojeros. Mientras que, en el caso de las chicas, su finalidad estaba en entrar en un monasterio o en casas particulares con el fin de casarse posteriormente. Pero también propuso que se embarcase a los chicos como grumetes "como se hizo en La Coruña y Ferrol, en el Reino de Galicia, que son los que al presente marinean y sirven a la armada de V.M." (1975: 105). En los planes benéficos de Pérez de Herrera sorprende la idea de que argumente que los expósitos podrían llegar a realizar estudios universitarios. Para Varela (1986: 166), la finalidad del plan de Herrera es "inculcarles hábitos de subordinación, así como una nueva ética del trabajo en consonancia con las exigencias del nuevo orden económico y político de los Estados Administrativos modernos". Con estas nuevas perspectivas laborales se redactará una cédula real en 1627 en la que se dice, según Caballero y Miralles (2002), que los niños abandonados deben

[66] Ley XII, título XXVIII, Partida III.

[67] Cristóbal Pérez de Herrera nació en Salamanca en 1558. Estudió Medicina en la Universidad de Alcalá de Henares. Escribió diversos tratados sobre su profesión, pero el que mayor fama le dio fue el de *Discursos de los amparos de los legítimos pobres y reducción de los fingidos: y de la fundación y principio de los albergues deftos reynos, y amparo de la milicia dellos*, publicado en Madrid en 1598, y de gran interés para el estudio de la vida de los pícaros Murió en Madrid en 1625.

"aprender oficios haciendo conciertos y asientos con maestros que se los an (sic) de enseñar" mientras que a las niñas se las enviará de sirvientas a los monasterios.

Al igual que Pérez de Herrera, otros teóricos de la pobreza trataron de diseñarles a los niños y jóvenes hospicianos planes de inserción sociolaboral a fin de ofrecerles una salida personal digna y, a la vez, socialmente rentable. Desde este marco de intenciones, en aquella época de gran crisis económica y de una mayor posibilidad de movilidad social para la población normalizada, se les seguían reservando a los marginados los sectores laborales que ésta dejaba vacantes. De este modo, la sociedad estamentaria del siglo XVII impedía el progreso social de los abandonados, al entender que la razón Estado les exigía emplearse en los oficios más bajos y viles. Esta postura social estaba preparando un nuevo tipo de establecimientos a los que Foucault denominará *instituciones de secuestro*[68], y cuya finalidad no era tanto excluir, como integrar, fijar y disciplinar por medio de un trabajo correctivo que iba más allá de la simple reclusión.

El recorte de las expectativas de los incluseros de esta época no se hizo exclusivamente desde el orden social sino que también se promulgaron leyes como la *Prágmatica de 10 de febrero de 1623*, firmada por Felipe IV, por la que se ponía fin a los estudios de gramática en las casas de expósitos. Esta norma rebajaba aún más sus ya escasas posibilidades formativas, y trasladaba a los administradores y superintendentes de los albergues la responsabilidad de impartir la enseñanza en oficios que hubiesen perdido capacidad de reemplazo de trabajadores, como podía ser el caso de los de marinero. Una prueba de la urgencia que el Estado tenía de dotar a la Armada con nuevos efectivos fue la emisión de la *Orden de 22 de diciembre* de 1677, en la que se acordaba erigir una casa de acogida de niños en Cádiz. Los expósitos y desamparados criados allí serían educados para que, a la edad conveniente, pudiesen acceder a puestos de marineros, artilleros y pilotos en los navíos (Delgado, 1998). Vives era contrario a esta idea. Su propuesta era formarlos para que, más tarde, pudieran emplearse como maestros de otros residentes, o bien se les orientase hacia el seminario de curas en donde se les instruiría en la doctrina, leer, escribir y contar. En cuanto a su atención, Vives (1992) sugería que los niños expósitos debían entrar en un hospital en donde se les pudiese alimentar y criar hasta los seis años para después trasladarlos a la escuela pública, en donde aprenderían las primeras

[68] "En consecuencia es lícito oponer la reclusión del siglo XVIII que excluye a los individuos del círculo social a la que aparece en el siglo XIX, que tiene por función ligar a los individuos a los aparatos de producción a partir de la formación y corrección de los productores: trátase entonces de una inclusión por exclusión. He aquí por qué opondré la reclusión al secuestro; la reclusión del siglo XVIII, dirigida esencialmente a excluir a los marginales o reforzar la marginalidad, y el secuestro del siglo XIX cuya finalidad es la inclusión y la normalización (..)Podemos caracterizar la función de las instituciones de la siguiente manera: en primer lugar, las instituciones pedagógicas, médicas, penales e industriales tienen la curiosa propiedad de contemplar el control, la responsabilidad, sobre la totalidad o la casi totalidad del tiempo de los individuos: son, por lo tanto, unas instituciones que se encargan en cierta manera de toda la dimensión temporal de la vida de los individuos" Foucault (2003).

letras y las buenas costumbres. Esta escuela debería estar dirigida por varones educados honesta y cortésmente. A los niños se les enseñaría a vivir sobriamente, con limpieza y pureza, apartándoles de la holgazanería y de la gula. Del mismo modo, en la escuela de las niñas se les deberían de enseñar las primeras letras y, si se les observase aptitudes para el estudio, se les dirigirá hacia las mejores costumbres, las sanas opiniones y la piedad, así como a hilar, coser, tejer, bordar, cocinar y otras tareas domésticas. Vives va a ser el pionero de la rehabilitación de las personas enfermas a través del trabajo en España y de la supresión de la mendicidad en aras de darles a los pobres una formación laboral y un trabajo adecuados (principio de regeneración de los pobres).

En Galicia, durante el siglo XVII, se vivió con preocupación por parte de los ayuntamientos la atención a la infancia desfavorecida. Un ejemplo de esta situación la señala Couceiro Freijomil (1995) cuando menciona que el Ayuntamiento de Pontedeume se ocupaba de la crianza de expósitos pero que, debido a los múltiples gastos que le acarreaban, pide a sus administradores que pongan orden y actúen con moderación en todo lo que se pudiera[69].

3.4.1. Algunas figuras tutelares creadas para la protección e inserción sociolaboral de los menores abandonados

Durante la Edad Media surge la primera institución de prevención y corrección de menores delincuentes conocida como Pare d'Orfens (*Padre de Huérfanos*), instituida por Pedro IV en 1337 en Valencia. Esta figura asimila funciones de otra anterior conocida como *Affermamossos*. Con su creación, el rey pretendía "que los menores marginados fueran redimidos de su mala vida" mediante el trabajo. Debía apartarles del peligro y buscarles una ocupación, de este modo les recogía y cuando estaban en condiciones de trabajar les colocaba en un taller, cuyo maestro, además de enseñarles, respondía de las faltas que pudiesen cometer. Actuaba también como padre de huérfanos en la esfera judicial, ejerciendo la función de Juez de lo criminal si los menores bajo su tutela cometían algún delito, y castigaba a los que no cumplían con las tareas impuestas" (Palacios Sánchez, 1987: 205).

La figura del *padre de huérfanos* se extendió pronto por otras áreas geográficas peninsulares como Navarra, Aragón o Castilla. En respuesta a la observación de las Cortes de 1534 de promover un protector de menores en cada lugar, Felipe II dispuso la creación de la figura del *Diputado de Parroquia.* Este cargo sería otorgado por los alcaldes de corte y los justicias de los lugares a dos buenas personas. Su finalidad no era otra que asumir la tutela de los jóvenes que se

[69] Couceiro Freijomil (1995) cita un acuerdo del 29 de mayo de 1621 del Ayuntamiento de Pontedeume.

encontrasen mendigando para incorporarlos al aprendizaje de un oficio y, en caso de que persistieran en su actividad, castigarlos[70].

Más tarde, en las Cortes de Valladolid de 1555, los nobles le pidieron al Rey que "á las leyes sobre mendigos se añadiera el medio de crear en todos los pueblos un empleo de *Padre de Pobres* é que ansi como en algunos pueblos hay padres de mozos, en todos haya padres de pobres para darles en que trabajen a los que fueren para ello, y los otros se redimen y curen conforme á las instrucciones y provisiones que para ello están dadas... persona diputada que tenga cargo, añadían, de buscarles en que entiendan, poniendo á unos á oficio, y a otros dándoles cada día en que trabajar, así en obras como en otras cosas, conforme á su disposición y á la que tuviere tal ciudad o villa. Porque allende que ellos son mal inclinados á trabajar, tienen buena escusa con decir que nadie los querrá llevar, y proveyéndolos de esta manera podrán ser mantenidos y socorridos" (Hernández Iglesias, 1876: 338-339).

En 1577, se incluyó en el reglamento de la figura del *Padre de Huérfanos* funciones tales como: buscarles trabajo a los jóvenes; visitar aquellos lugares que pudieran frecuentar (plazas, iglesias u otros lugares públicos), para evitar que se dedicasen a holgazanear, e impedir que los menores fuesen objeto de malos tratos. La actuación del *padre de huérfanos* consistía en recorrer las calles con el fin de localizar a los niños abandonados para buscarles un amo y a los fugados para devolverles a la compañía de sus padres. Este *padre* podría infligirles varios castigos para sancionar las infracciones de sus tutelados, como queda recogido en las normas del cargo: "Si el mozo o moza firmado [contratado] con amo por el padre de los huérfanos viciosamente se saldrá de la casa, el dicho padre les puede dar de azotes o dejarlos atados a un poste según la edad y la cualidad de los tales, y halos de hacer volver a servir ... Ha de tener en su casa un par de azotes grandes y dos o tres pares de vergas, un cepo grande y dos o tres pequeños en lugar donde los mozos y mozas los puedan ver, con los cuales, y alguna vez con pan y agua, han de ser castigados a arbitrio de buen padre" (San Vicente, 1965: 26).

El problema social de los jóvenes abandonados de esta época aparece retratado en la obra del Lazarillo (Anónimo, 1996) cuando éste tiene que ponerse a mendigar porque su amo no le alimenta. En el siglo XVI, cuenta Lázaro que el Ayuntamiento de Toledo había prohibido la mendicidad y expulsaba a cuantos mendigos forasteros circulaban por sus calles. El castigo por esta falta consistía en detenerles y azotarles públicamente, lo que sobrecogía al resto de la población y le coartaba para iniciarse en la mendicidad. Sin embargo, la pobreza era extrema en las clases populares que mendigar se convertía en una necesidad imperiosa, como también se refleja en esta novela al señalar que aún teniendo un empleo estable como aguador

[70] Ley V, título XXI, libro XII de la Novísima Recopilación. Pragmática de mayo de 1566 citada por Hernández Iglesias (1876).

del capellán de la catedral, sus ahorros de cuatro años sólo le alcanzaban para comprar algunos vestidos y una espada en un trapero.

Para la detención y corrección de los vagos se instituyó también el oficio de *Alguacil de Vagabundos*; sin embargo, la venta del cargo lo convirtió en un empleo honorífico, de ahí que los alguaciles ordinarios pasaron a ocuparse de sus funciones (Herrera Vázquez, 2002).

3.4.2. La labor de los hospicios en la educación, protección e inserción sociolaboral de los menores abandonados

La función de un hospicio, por esta época, era simplemente la de tutelar a los niños impedidos o enfermos, por lo que si no lo estaban, dejaban pronto la institución. El número de ingresos solía ser bastante alto. Al Hospicio de Santiago de Compostela, llegaban con facilidad entre 200 y 300 niños cada año.

Generalmente, los niños expósitos que eran entregados en las inclusas procedían, muchas veces, de localidades bastantes distantes de donde éstas se encontraban, lo que les suponía largos desplazamientos en los que "las nieves i caminos ocasionan el peligro i la muerte de muchos" (Barreiro y Rey, 1999: 104). A su llegada a la institución eran recibidos por el director que se encargaba de proceder a su registro en el libro de altas. En él se anotaban el nombre del niño, el día, hora, mes y año en que fuera entregado, el nombre de su depositario (si no había sido entregado a través del torno), con un documento suscrito por el párroco o el alcalde del pueblo acreditando ser el expósito hijo, al menos, de padre desconocido; si estaba o no bautizado, y en qué parroquia. En caso de no estar bautizado, se le procuraba el sacramento antes de la lactancia.

Hasta finales del siglo XVIII, se tenía por costumbre ponerle el nombre de la inclusa o asignarle el siempre socorrido de Expósito. Respecto a los apellidos, la práctica más habitual era la de poner apellidos piadosos o nombres cristianos (San Miguel, De la Cruz), a fin de proporcionarles la protección del santo. Una vez bautizado, se consignaban las ropas y si tenía alguna señal o marca particular en su cuerpo (Eiras Roel, 1967).

Después de este completo registro de datos, se le encomendaba a una empleada de la institución, "mujer de edad madura, soltera o viuda"[71], para que le buscase una nodriza a sueldo que lo criase (Martin Mclaughlin, 1982; Vinyoles, 1986). La fórmula establecida para la adjudicación de los niños a las nodrizas pasaba por la repartición obligatoria de éstos entre las amas de cría de las zonas rurales próximas al hospicio, lo que las convertía en la base fundamental del sistema asistencial. El ama de cría debería haber sido explorada por el cirujano del

[71] Art. 2 del Reglamento de la Casa Cuna de Ciudad Rodrigo.

establecimiento[72] a fin de determinar su idoneidad para cuidar al niño. Tras lo que se procedía a entregárselo, dejando constancia en el libro de registro el día en que se lo había llevado, su nombre, el de su marido y su domicilio[73]: "Si el expósito tiene madre conocida, no se le entregará para la lactancia ni permanecerá en el mismo pueblo, si hay nodrizas en otro"[74].

En 1524, el reglamento del Hospicio de Santiago puntualizaba que los cuidados alimenticios de los niños hasta los tres años corrían a cargo de nodrizas, que, posteriormente, serán resarcidas por el propio hospital (Eiras Roel, 1967). Los costes de la asistencia eran pagados de forma bastante insuficiente, lo que, unido al hecho de la obligatoriedad de acogerlos, indisponía mucho a los vecinos que, normalmente, obraban en contra de esta tarea consumando prácticas consideradas fraudulentas e incluso mortíferas para el niño. Las niñeras juzgaban, además, que la alimentación de los niños de las inclusas les comportaban unos riesgos excesivos, al sobrecargarles sus ya desmedidas tareas diarias, además de ser una oportunidad para ser infectadas ellas y sus propios hijos de enfermedades como la sífilis[75].

Por su parte, los tutelados también corrían sus propios riesgos. La falta de una nodriza que les alimentase era para ellos un grave perjuicio. En muchas ocasiones, debían de aguardar en una larga lista de espera un tiempo muy valioso para su frágil vida (Bajo y Beltrán, 1998), que, en muchos casos, había que sumar al que ya había transcurrido durante su traslado. Otra de las vicisitudes que debían asumir en sus primeros meses de vida era el de la retirada de la leche de su nodriza, lo que les llevaba a tener que esperar a que se le encontrase una nueva ama. Esta situación se podía llegar a producir al menos dos o tres veces durante su periodo de lactancia. Pero también podía ocurrir que tuviese que ser retirado de su custodia por el director del orfanato por la mala conducta de la nodriza o por su mala crianza[76], con los peligros que eso acarreaba para su débil naturaleza.

La institución tutelar solía recibir las noticias de la crianza de sus pupilos cuando los maridos de las amas de cría iban a cobrarle sus salarios. Cuando había algún problema, como una enfermedad de la criatura o cuando necesitaba ropa u otros enseres[77], el hospicio se encargaba de abonárselos a sus guardadores. En algunos casos, el importe de sus atenciones era devuelto pos-

[72] Muchos hospicios contaban con personal facultativo encargado de reconocer a las nodrizas que se presentasen para lactar a los niños y para examinarlos y visitarlos mientras residiesen en el establecimiento, así como para cuidar de la higiene del mismo. Así se recoge, por ejemplo, en los artículos 1 y 2 del Reglamento de la Casa Cuna de Ciudad Rodrigo.

[73] Art. 12 del Reglamento de la Casa Cuna de Ciudad Rodrigo.

[74] Art. 14. Idem.

[75] "Los niños con sífilis congénita contagiaban a las nodrizas durante la lactancia" en Varillas Martín (2002).

[76] Art. 16 del Reglamento de la Casa Cuna de Ciudad Rodrigo.

[77] Como principales enseres contaban con gorro de indiana, camisita, justillo, pañuelos, pañal y mantilla de bayeta pajiza y fajero.

teriormente por medio de los servicios de los niños como criados una vez que estuviesen en condiciones de ejercer tales funciones.

Por su parte, los niños que se quedaban en la institución eran puestos bajo el cuidado de una mujer que les enseñaba a asearse, alimentarse y cuidarse por sí mismos, todo ello bajo una cierta disciplina. Normalmente, la única instrucción que recibían de ella era la enseñanza de algunas oraciones. De los 3 a los 14 años (cuando no eran reclamados por sus antiguos cuidadores para servirles de criados) los niños quedaban alojados en el hospicio, para luego pasar al hospital. A esa edad ya solían empezar a aprender un oficio fuera de la institución (Barreiro y Rey, 1999). Su maestro en el oficio era, a la vez, el responsable de procurarle los cuidados necesarios para que desarrollase su vida. Eran pocos los niños que llegaban a trabajar en oficios que requerían de una cierta preparación, como saber leer o escribir[78], o que tenían la posibilidad de entrar en un convento como monjes o monjas o servir de criados en casas particulares (Bruce Ross, 1982; Vinyoles, 1986). En el caso de ser una niña, la ocupación principal a la que se las orientaba era la de sirvienta[79], aunque la finalidad última de las vida de las chicas no era otra que la de casarse. Así pues, el pago de sus servicios domésticos no hacía casi nunca en metálico, sino mediante la aportación de una dote por parte de sus amos cuando ésta contraía matrimonio (Martin Mclaughlin, 1982; Vinyoles, 1986). Pero había una minusvaloración de los niños procedentes de los hospicios respecto del resto, que se observaba en aspectos tales como las dificultades de las chicas para conseguir un marido o en las múltiples fugas de los chicos aprendices por los frecuentes malos tratos de sus maestros.

Si por algún motivo el niño fallecía en el domicilio de sus tutores, éstos le deberían dar sepultura en su parroquia, comunicándole al hospicio su defunción mediante el pertinente certificado del párroco. La mortalidad de los niños pequeños era muy alta durante esta época. Vinyoles habla en su estudio de que un 53% morían antes de cumplir los 3 años de edad (Vinyoles, 1986). Los que alcanzaban esa edad regresaban a la inclusa en donde permanecían hasta cumplir los 6 años (Barreiro y Rey, 1999).

La tan traída y llevada búsqueda del rendimiento de los pobres útiles, también alcanzó a los niños de los orfanatos, como ya hemos visto anteriormente. En el caso del Hospital de Santiago, ésta se introduce, por ejemplo, en un informe de 1747 que se elaboró con el fin de establecer, entre otras iniciativas, la de darle la oportunidad a los niños de que recibiesen la enseñanza de las primeras letras, siguiendo "el principio utilitario de conversión de los expósitos en población laboral apta para trabajar en la marinería, en las fábricas y arsenales de

[78] Vinyoles habla en su estudio de un 18,0% de los niños varones y un 1,4% de las niñas.

[79] Vinyoles señala que sólo un 4,4% de las chicas entran en otro oficio, pero éste será siempre relacionado con la confección de prendas.

Ferrol-A Graña y en otros oficios útiles al Estado" (Barreiro y Rey, 1999: 105). Las propuestas del informe quedaron sin efecto, pero las intenciones eran claras.

3.5. La inserción sociolaboral de la infancia abandonada en el siglo XVIII

En el siglo XVIII, los pensadores y legisladores ilustrados se van a preocupar por desencallar la economía española prestándole una especial atención a la población ociosa, a la que acusan no sólo de no trabajar, sino también de no tener hijos ni pagar impuestos, por lo que la consideran una carga para los demás (Herrera Vázquez, 2002). Los castigos que se le van a imponer por su improductividad serán: su reclutamiento para servicios militares, su contratación para las obras públicas o su internamiento en los hospicios. La última opción se empezó a valorar desde el reinado de Carlos III. Sin embargo, su uso en las obras públicas o su envío a centros asistenciales resultó más teórico que real, dado que el Estado carecía de medios con los que satisfacer estas propuestas. De ahí que el fin último de la mayor parte de esta población fuese el ejército como soldados de infantería o de los temidos arsenales de marina, cuyas condiciones de vida resultaban lamentables (Herrera Vázquez, 2002).

El encomendar a los pobres las tareas militares fue un mecanismo muy socorrido por las autoridades, por cuanto el resto de la población no era nada proclive a su alistamiento forzoso. Los requisitos físicos que se les exigían eran los mismos que para el resto de los reclutas: una edad mínima de entre 16 y 18 años y máxima de entre 36 y 40 años, una estatura superior a los 1,5 m. y robustez física. La incorporación militar de los pobres ociosos fue concebida también como un instrumento para el aprendizaje de un oficio, aunque, como aprecia Herrera Vázquez[80] (2002) ésta fue otra de las proposiciones irrealizables de los planificadores dieciochescos.

La Beneficencia se reconocerá como un servicio público en el siglo XVIII, y sus rentas serán secularizadas, pasando el Estado a hacerse cargo de ellas (Hernández Iglesias, 1876). Llega así el momento de la llamada *asistencia social* cuyo objetivo básico fue el de hacer justicia social. La Administración pública tendrá aquí un papel subsidiario pero con la responsabilidad de ejercer de forma directa la redistribución de los recursos. La atención a los usuarios va a hacerse selectiva: determinando y caracterizando a los grupos en función de sus necesidades específicas (disminuidos, ancianos, niños y marginados).

[80] La misma autora explica que el Estado estuvo muy comprometido por la falta de soldados debido a las sucesivas guerras, primero en Italia y luego por la de Sucesión austriaca, que le llevaron a utilizar el mayor número de vagabundos posibles para el ejército e incluso a "todos los vagamundos, ociosos, mal entretenidos, gente de mal vivir, los Defraudadores de todas Rentas Reales, y otros quales quiera Reos de delitos no feos, y fuera de la referida classes... igualmente manda S.Mag. se prenda todo Desertor".

El antiguo concepto de subsistencia vital se reemplazará ahora por el de estado de necesidad, más vinculado al desarrollo de la persona. Un cambio conceptual que atendía a las recomendaciones de los ilustrados y teóricos de la pobreza. Siguiendo estas premisas, Carlos III trató de diseñar un plan de asistencia pública denominado *Plan General de Beneficencia*, por el que, además, reglamentó diversas medidas para perseguir la vagancia y la mendicidad voluntarias, y alistar en el Ejército o en la Marina a los detenidos en actos de este tipo: "Destinó al servicio de las armas a los comprendidos en la edad de 17 a 36 años, que tuvieren la estatura fijada por la ordenanza de reemplazos, y carecieran de los defectos que la misma señalaba; exceptuó de este procedimiento a los casados" (Hernández Iglesias, 1876: 343). Esta medida fue ratificada y derogada posteriormente en múltiples ocasiones. La ordenanza a la que se refiere Hernández Iglesias (Ibidem) decía que eran "vagos los [jóvenes] que se encontraren a deshoras de las noches durmiendo en las calles desde media noche arriba, o en las casas de juego o en tabernas, que advertidos por sus padres o maestros, amos o jueces, por la tercera vez o más reinciden en estas faltas, o en la de abandonar la labranza u oficio en los días de trabajo, dedicándose a una vida libre o voluptuosa, y despreciando las amonestaciones que se le hayan hecho".

Este mismo rey impulsó la fundación de numerosas inclusas y de talleres ocupacionales para mujeres, a las que declaró "hábiles para todos los trabajos fabriles compatibles con la decencia, fuerza y disposición de su sexo" (Idem, 29-30). La administración de la asistencia social pasó, a partir de entonces, a manos de la *Junta General de Caridad* y de las *Juntas Parroquiales* y *de Barrio*. Estas *Juntas*, así como las sociedades económicas y patrióticas, y las *Diputaciones de caridad*, implantaron multitud de escuelas gratuitas dedicadas a niñas y niños pobres y abandonados, "enseñando a unas y otros las labores y oficios propios de cada sexo, celebrando exámenes públicos, premiando a los que sobresalían por su aplicación, y hasta destinando dotes para algunas jóvenes cuando hubieran de tomar estado, para todo lo cual se arbitraran cantidades y recursos extraordinarios. Así se vio al poco tiempo, en estas escuelas patrióticas, a centenares de niñas disfrutar del beneficio de una educación cristiana, y presentar esmeradas labores de aguja, cintería, bordado, encajes y flores, y a millares de niños aprender, además de la instrucción religiosa y moral, un oficio con que podían vivir honestamente y ser útiles a su patria" (Hernández Iglesias, 1876: 428).

En el siglo XVIII apareció el torno como un elemento de protección, de una parte, del honor y de la identidad de los padres abandónicos -mayormente madres-, y de otra, de la vida del niño, ante la lamentable situación de desamparo por la falta de los cuidados necesarios que les podían facilitar sus familiares. Estas fueron las primeras misiones que las instituciones sociales y eclesiásticas quisieron transferir al mecanismo del torno, pero, según dice Donzelot (a), pronto se vio que "la madre que lleva a un recién nacido al torno de un hospicio no tiene ninguna intención de abandonarlo; si se separa de él es para recuperarlo unos días después con

la complicidad de los mensajeros. Cuando los hospicios se llenaron de recién nacidos, pronto se dieron cuenta de la imposibilidad de darles en ese recinto los cuidados necesarios". La función, pues, que cumplieron los tornos fue la de proporcionar un respiro a la madre, una asistencia temporal no pagada de su hijo en una institución benéfica, que a ella le servía para recuperarse del parto y poder, de este modo, acometer en mejores condiciones la crianza su hijo. Los tornos fueron anulados por los abusos que se cometían bajo su poder de ocultación, y que "hacía perder la iniciativa a la administración"(Ibidem). Por ese motivo, con el cierre de los tornos se acometió la organización de los servicios asistenciales de la primera infancia bajo la base de "un servicio abierto, por medio del cual, en un primer momento, la Administración tuviera la opción de disuadir del abandono, a la vez que se le podrían ofertar las ayudas necesarias a través de una investigación administrativa de la situación de las madres" (Ibidem). Algunos autores colocan el nacimiento del concepto de la minoridad en este momento: "Se podría plantear que la desaparición de este dispositivo puede deberse a la irrupción de otro que lo desplaza, que lo toma como antecedente y trata de hacerlo más eficiente; ese lugar es ocupado por las prácticas de la minoridad" (Carballeda, 2001). Los nuevos dispositivos asistenciales van a crear todo un conjunto de características alrededor del ámbito de la minoridad, como es el caso de las escuelas[81]. "La clasificación de los niños fue una de las primeras facetas por las que se distinguirá a los nuevos centros. Desde entonces habrá centros de atención a niños abandonados, a mujeres embarazadas y parturientas, asistencia de día, etc. imperativos económico-sociales" (Donzelot, 2006, a).

Con la aparición de la escuela, el debate sobre el trabajo infantil se centró en la oposición entre los defensores de la necesidad de educación del niño y los de su necesidad para la economía. La victoria cayó del lado de los primeros, lo que dio lugar, como dice irónicamente Zelizer, a "la aparición del niño económicamente inútil pero emocionalmente invalorable"[82]. Y para entender esto no hay más que oír el testimonio de López Núñez (1992: 136-137) cuando dice: "Deshaciendo completamente el hogar, hoy trabajan fuera de él la mujer y el niño: de este modo, el salario que antes ganaba el padre y con el cual mantenía a toda la familia, han de ganarlo entre todos los individuos de ella, con evidente perjuicio de los más débiles [...] en la larga historia de las luchas entre capitalistas y obreros, no figura ni una sola huelga de padres para arrancar a los hijos del trabajo. [...] la ley reguladora del trabajo de los niños ha tenido un enemigo formidable en el egoísmo paternal".

[81] Este hecho lo vamos a explicar más adelante con una atención especial.

[82] Zelizer, citado por Ramírez (1993).

3.6. La educación correccional y la inserción sociolaboral de los menores en conflicto social a partir del siglo XVIII

Se considera que la institución de educación correccional más antigua del mundo ha sido el Hospicio de San Miguel, de Roma, creado por el Papa Clemente XI en 1704, acogía a jóvenes delincuentes, a los que se les aplicaba un régimen reformador basado en prácticas morales y religiosas. En España, la primera escuela de reforma apareció en 1723, cuando Toribio de Velasco empezó a recoger a niños en Sevilla y para educarlos en la doctrina cristiana con la ayuda de algunos de sus simpatizantes. Popularmente, se la conocía como la *Casa de los Toribios*. Tras la muerte de su mentor, esta institución innovadora quedó reducida a la categoría tradicional de hospicio, extinguiéndose definitivamente en 1837. Sus aspectos más sobresalientes fueron, según Palacios Sánchez (1997):

- La participación y corresponsabilidad de los alumnos.
- La libertad y falta de medios represivos.
- La enseñanza elemental impartida por personal especializado.
- La enseñanza secundaria para los más capacitados.
- El aprendizaje de un oficio en talleres dirigidos por profesionales sevillanos.
- La participación en actividades recreativas.

En el s. XIX comienza a haber en España una cierta preocupación por la educación profesional y la educación de los menores que se encuentran internados en las prisiones. En esta labor se va a destacar Francisco Javier Abadía, que se encargó de los mozos encarcelados en Cádiz en 1803 (Palacios Sánchez, 1997).

Pero hasta 1840 no se tomó ninguna medida respecto a los jóvenes que deberían entrar en prisión. En este año, se creó una asociación de hombres notables dividida en varias secciones: *Hacienda*, *Visita a las Cárceles*, *Protección de los Cumplidos* y *Directiva de Galera* que, en los tres años siguientes, introdujo mejoras importantes en las cárceles de Madrid: creó una cárcel para jóvenes; retiró del dominio particular algunos de los establecimientos más importantes de esta tipología; reformó las ordenanzas de la Galera, y erradicó algunos de los abusos que se cometían en este tipo de instituciones (Hernández Iglesias, 1876). La asociación estaba sufragada por suscripciones voluntarias y adelantos de los asociados.

El primer centro correccional para menores de España fue fundado en Madrid por el marqués de Vega de Armiño en 1861. Su cometido era ayudar a la reeducación de los menores de edad "rebeldes á los consejos y castigos de sus padres, y los que por malos instintos, miseria ú otras causas empiezan a ser arrastrados por la fatal pendiente del vicio y del crimen" (Idem, 357-358). Su emplazamiento estaba en la *Casa llamada de los Pabellones*,

una antigua penitenciaria de jóvenes. Hasta esos momentos, la legislación española vigente impedía la fundación de este tipo de instituciones, aun cuando su existencia ya era común en otros países, como Francia, Bélgica, Alemania, Inglaterra, Suiza, Italia, Holanda, y en diversos estados americanos, por lo que para establecer este centro fue necesario atender primero a su modificación. Los jóvenes infractores que entraron dentro de la cobertura con la nueva legislación fueron:

- "los jóvenes delincuentes que hayan obrado sin discernimiento,
- los entregados á la vagancia y á la mendicidad,
- los que abandonados de sus parientes llevan una vida desordenada,
- los hijos díscolos y desobedientes,
- todos aquellos, en fin, que por su culpa, por la de sus padres, o por culpa tan solo de su mala suerte, han venido a encontrarse en un estado rayano al delito, y llegarían infaliblemente á caer en él si conservasen su libertad" (Ibidem).

El sistema carcelario, basado en la *Ley de 11 de octubre de 1869*, supuso la posibilidad -contemplada en algunos reglamentos de cárceles como el de Madrid- de introducir "una escuela de instrucción primaria en el departamento de presos jóvenes, a que han de asistir estos de seis a ocho de la mañana y de dos a cuatro de la tarde, enaltece el carácter y las facultades del profesor y encomienda las presas jóvenes a los cuidados de una Inspectora, quien tiene, con otros deberes, el de instruirlas en las ocupaciones y en las labores propias de su sexo más útiles e indispensables" (Idem: 377).

Hacia 1880, se crearon diversas instituciones especiales con finalidades reeducativas y preventivas. Surgieron entonces: las casas de corrección, las escuelas de reforma, las escuelas preventivas, los reformatorios, las granjas colonias agrícolas y las casas de reforma. Todas ellas estaban orientadas a corregir las conductas desviadas de los jóvenes, siendo las congregaciones religiosas las que se ocupaban, principalmente, de esta tarea. Entre ellas se destacaron los *Terciarios Capuchinos*, quienes crearon el *Asilo de Santa Rita* (1890). Desde ese momento, la intervención sociolaboral con los jóvenes se llevará a cabo de dos formas:

1. En las cárceles ordinarias, donde se separa a éstos de los adultos, acogiéndolos en departamentos especiales, a fin de enseñarlos en:
   - *Escuelas elementales*, destinadas al aprendizaje de la lectoescritura, de las que, primeramente, se encargarán los capellanes de las prisiones

(hasta 1889) que serán relevados por el *Cuerpo de Maestros de Primera Enseñanza de Establecimientos Penales*[83].

- *Talleres*, donde aprenden un oficio. Entre ellos hay que destacar los instituidos por Puig Lucá en Barcelona, el coronel Montesinos en el *Presidio* de Valencia o la *Cárcel del Saladero* de Madrid.

2. Fuera de las cárceles, el internamiento de los menores se consuma en las casas de corrección. La *Ley Especial de 4 de enero de 1883* estableció la creación de las denominadas *Escuelas de Reforma*, que serán regidas por entidades de iniciativa privada, y dotadas de escuelas de primera enseñanza y talleres. Las jóvenes, por su parte, fueron albergadas en colegios de religiosas.

Otro de los elementos del sistema reformador fueron los *Tribunales Tutelares para Niños*. Estos tribunales especiales para niños no tuvieron una implantación demasiado rápida por la geografía española. El primero de ellos fue el de Bilbao, que se inauguró en 1920 y que tuvo como presidente-fundador a uno de los precursores de su ley, Gabriel María de Ybarra. El centro que le fue asignado a este tribunal para procurarle el tratamiento a los menores sujetos a sus medidas tutelares fue la *Casa del Salvador* en Amurrio. De este centro, Cobo Medina dice (1984: 24): "El de Amurrio se hallaba en pleno paisaje vasco, en un pequeño valle, con instalaciones que se extendían por más de 25 hectáreas; allí estaba el reformatorio con diversos talleres, explotación agrícola y pequeña granja de vaquería. Había lugar para 50-100 plazas de niños menores de 15 años distribuidos en secciones pequeñas, en plan de vida familiar, con una sección de tratamiento especial para casos difíciles. El tratamiento, en general era de tipo "paternal en régimen de libertad relativa", sin verjas ni murallas, estando los chicos al cuidado de religiosos terciarios capuchinos, quienes venían dedicándose desde hacía años a los reformatorios españoles".

De la colaboración entre los directores de la *Obra de Protección de Menores* y los centros surgió un nuevo sistema reeducativo del que Cobo Medina (1973: 33) subraya las siguientes características:

a) "El niño hay que considerarlo no como a un hombre en pequeño, sino como a un niño.

b) Hay que perfeccionar un Derecho Penal del Menor, que tenga por objeto no la sanción, sino más bien su tutela y reeducación.

[83] *Ley de 4 de abril de 1889* declarando maestros públicos a los de las escuelas de los establecimientos penales, y comprendidas, por tanto, sus escuelas en el artículo 97 de la de 1857 (se refiere a la *Ley de Instrucción pública de 9 de septiembre de 1857*, más conocida como *Ley Moyano*).

c) El menor extraviado necesita una educación adecuada.

d) No es posible una reeducación del menor extraviado sin conocerle a fondo.

e) Es de suma importancia determinar los factores influyentes en el extravío del menor.

f) Al frente de los Centros de reeducación debe haber personal técnicamente especializado en el estudio y práctica de la Psicología Experimental del menor y de la Pedagogía Correccional.

g) En los establecimientos de reforma hay que dar al menor una perfecta educación religiosa, profesional, moral y social.

h) La vida en los Centros de reeducación ha de ser lo más parecida posible a la vida familiar.

i) Para lograr una eficaz enmienda y corrección de los menores hay que aplicarles un tratamiento progresivo que los conduzca paso a paso hacia la perfecta reforma de costumbres.

Al salir el menor del Reformatorio hay que completar el tratamiento educativo mediante la acción tutelar, la discreta vigilancia y el cuidado paternal de los Delegados del Tribunal de Menores".

En 1929, el sistema reeducativo español quedó establecido en base a los siguientes tipos de instituciones (Palacios Sánchez, 1997):

1. *Casas de Observación*: Eran las encargadas de la primera acogida y del estudio del menor. Una vez realizado éste, se le enviaba al centro adecuado en donde se elaboraría un programa reeducativo personalizado.
2. *Reformatorios:* Tenían encomendada la labor de reeducación del menor. Esta se cimentaba en una metodología de prácticas religiosas, enseñanza elemental y formación profesional en talleres. Disponían su actividad en varias fases, que iban desde la reclusión total hasta el régimen abierto:
   - *Aislamiento provisional*: En un primer momento, el menor se separaba del resto para su estudio y preparación de su informe psicológico y de cambio de vida. El plan de trabajo se basaba en la disertación religiosa. Su duración era variable, pudiendo prolongarse por más de dos meses, en los casos más excepcionales.
   - *Vida social o de comunidad*: En esta fase, los nuevos menores pasaban a la *Sección de Observación*, en donde se encontraban con los internos ve-

teranos. El método utilizado era la aplicación de un reglamento de notas y la distribución del trabajo para la orientación profesional.

- *Estudios especiales*: Durante este periodo, el menor continuaba los estudios emprendidos antes del ingreso (carrera, bachiller, etc.), y se le integraba en una sección adecuada a su edad, desarrollo, etc. Aquí, se le aplica un sistema de *notas*, *cargos*, etc., para los que se valoran los frutos de su estudio y conducta. Los *obreros* se destinaban a los talleres.
- *Libertad relativa*: Desaparecen las *notas*, *cargos*, etc.

3. *Casas de Familias*: Proporcionaban un lugar sustitutivo a los menores una vez hubiesen superado la fase de *reformados* en los centros.

Cuadro 6. Funciones protectora y reformadora de los Tribunales Tutelares de Menores en España

Tipología de la función del Tribunal Tutelar de Menores	*Tipo de actos*	*Características del menor*	*Procedimiento y tipología de la medida*
Función reformadora	Delitos-faltas del Código Penal Infracciones normas provinciales o municipios.	Menor infractor	- Procedimiento secreto - Medida de duración indeterminada. - Tipos de medidas: - Amonestación, - Libertad vigilada. - Custodia a cargo de una persona (persona, familia o sociedad tutelar). - Internamiento en: - Observación - Educación - Reforma - Centros de educación para menores anormales.
	Corrupción o conductas irregulares	Prostitutas, vagos, vagabundos licenciosos	
Función protectora	Abandono (descuido de la educación física y moral) Corrupción Malos tratos	Menor abandonado	Requerimiento, imposición, vigilancia o suspensión del derecho de los padres o tutores a la guarda y educación del menor, ordenando que sea confiado a la custodia de una persona o familia de indiscutible honorabilidad o a una Sociedad Benéfica de Protección a la Infancia.

Fuente: Suárez Sandomingo (1998ª: 105)

3.7. La inserción sociolaboral de la infancia abandonada durante el siglo XIX

Carlos IV declaró legítimos, a efectos civiles, y libres de todo estigma a los expósitos, con lo que se los equiparó a los huérfanos pobres en sus posibilidades de poder ingresar en los colegios, consistorios, casas de huérfanos o para poder optar a dotes y consignaciones matrimoniales

o a cualquier otro beneficio previsto en los estatutos de los colegios o fundaciones[84]. Sin embargo, estas nuevas perspectivas de los desamparados fueron más ficticias que reales, aun cuando tanto durante el reinado de su padre como de él mismo se habían creado y promovido muchas sociedades económicas de amigos del país, que, como dice Hernández, "bajo el glorioso lema de *socorre enseñando* tantos buenos beneficios morales y materiales han prestado á la nación" (Hernández Iglesias, 1876: 31).

Carlos IV prosiguió su labor de regulación de la asistencia encomendando a los prelados la creación de un nuevo plan general de beneficencia que debería cumplir los siguientes criterios: la mejora del amparo a los expósitos; la evitación de los infanticidios y de las exposiciones y la organización del servicio por parte de los párrocos a fin de que fuesen ellos los encargados de velar por el cumplimiento de todas las fases de éste (recoger, repartir, enviar, registrar y vigilar a los expósitos; buscar, vigilar, certificar, fijar el salario de las nodrizas; promover y vigilar los prohijamientos; disponer de las medidas provisoras sobre los pueblos de lactancia y duración de éstas; supervisar las condiciones de las casas y de las amas; y hacer el seguimiento de los expósitos una vez emancipados). Pese a todas las expectativas suscitadas por la preparación del nuevo plan, éste no llegó a elaborarse, al menos con la amplitud que se había previsto. Así mismo, este rey suprimió las casas cunas innecesarias, y dispuso la normativa que iba a regular el uso, conservación e inoculación de las vacunas en los hospitales. Este hecho resultó vital para empezar a poner fin a muchas enfermedades fatales para la infancia, entre las que se encontraba la viruela.

Por la constitución liberal de 1812 se transfirió a los ayuntamientos el mantenimiento de los hospitales, hospicios y casas de expósitos (artículo 335), a la vez que se dispuso que se establecieran las normas por las que se deberían regular. A las diputaciones provinciales se les encargaba de su inspección y de la transmisión al Gobierno de las pautas para remediar los abusos que se observasen.

En 1815 todavía se seguía sin tomar ninguna determinación respecto a las características de los establecimientos para la acogida de expósitos, a pesar de que su necesidad se había visto incrementada por el aumento de los niños abandonados y huérfanos de la Guerra de la Independencia. En esta ocasión será Pedro Ceballos, primer Secretario de Estado de Fernando VII, el encargado de hacer una memoria en la que se vuelve a solicitar a los prelados que pongan todo su interés en dar reconocimiento a estos centros, e intentar crear otros nuevos en las provincias en las que no existiesen, realizando, para ello, un informe en el que se aportasen datos sobre su método de gobierno, rentas, gastos, número, sueldo y tipo empleados, y el número de niños y amas que residían en ellos[85].

[84] Real cédula de 20 de enero de 1794

[85] Circular del Consejo Real de 30 de abril de 1816, citada por Hernández Iglesias (1876).

Las carencias observadas en el sistema de protección de menores eran comunes al resto del sistema asistencial. En 1820 el estado de los establecimientos era calamitoso debido a la enajenación que se había producido de sus rentas; al desorden y dilapidaciones de sus administraciones; a la abolición de algunos de sus privilegios y a otras reformas legales que se habían producido y que les habían causado diversos perjuicios. Para corregir los efectos, se transmitieron diversas órdenes en las que se disponía que las juntas provinciales y municipales de beneficencia se encargasen de ellos, delegándoseles su mantenimiento con los fondos del pueblo en que estuviesen emplazados, a excepción de aquellos que perteneciesen a patronatos particulares y siempre que sus patrones no quisieran ceder sus derechos sin compensaciones al gobierno, aunque éstos también quedarían bajo su inspección (Hernández Iglesias, 1876).

Por éstos y otros motivos, las Cortes urgieron al Gobierno para que habilitase las medidas necesarias para solucionar esta situación. Ese requerimiento dio como resultado la promulgación de la *Ley General de Beneficencia de 6 de febrero de 1822*, la primera ley española del ramo. En ella se ampliaban los principios establecidos por la *Constitución* de las Cortes de Cádiz: se creaban las *Juntas Municipales de Beneficencia* como representantes de los asuntos benéficos en cada ayuntamiento; se determinaba la organización, régimen y facultades de las nuevas corporaciones; se reglamentaba la administración de los fondos y se precisaban las normas generales de los establecimientos dedicados a la beneficencia, entre otras consideraciones. Esta ley disponía que en las casas de socorro[86] se destinara una parte para la educación de los niños y niñas "conforme á lo prevenido en las leyes de instrucción pública, se establecerán las fábricas y los talleres que sean más análogos á las necesidades y producciones de la provincia, tomando las debidas precauciones para que con este motivo no decaigan las fábricas particulares" (Art. 74). Se estipulaba también que después de recibir la primera enseñanza "se le destinará al arte, profesión ú oficio á que más disposición tenga él que quiera elegir, procurando proporcionarle esta segunda enseñanza fuera de casa, en cualquier pueblo de la provincia; y sólo en el caso de que esto no pueda conseguirse, se entregará a un maestro de la casa, observándose lo mismo con las niñas según sus circunstancias" (Art. 75).

Pero, al ser esta ley una norma publicada durante el bienio liberal (1821-1823), quedaría derogada con la vuelta de Fernando VII, quien retorna, una vez más, a requerir a las autoridades eclesiásticas soluciones al problema, dejando de nuevo en manos privadas el sistema asistencial[87].

[86] Las casas de socorro pretendían ser "un honroso asilo para impedidos y menesterosos, se les permitirá una prudente y arreglada libertad, proporcionándoles desahogos y diversiones moderadas, entendiéndose proscrito para siempre el uso de grillos, cepos, azotes y calabozos" (Art. 79 de la *Ley de 6 de febrero de 1822*).

[87] "Fernando VII recomienda a los obispos que vigilen el régimen gubernativo y económico de las casas de misericordia y expósitos, y que funden escuelas caritativas de educación en los conventos de uno y otro sexo de la

En 1836, ya con María Cristina de Borbón como regente, se promulgó el *Real Decreto de 8 de septiembre* por el que se restablece la *Ley de 1822* en toda su extensión, a la vez que se crea una comisión de personas ilustradas para proponer al ministro de *Fomento* otro plan de beneficencia pública. Nada de esto se llevó a cabo, por lo que en 1838 todavía estaba pendiente en las Cortes la discusión de la Ley, que se le había presentado al Senado el 1 de mayo de ese año y en la que se introducían importantes reformas en la organización y recursos de la beneficencia pública como eran: la creación de una *Junta General Auxiliar del Gobierno* o el establecimiento de asilos de caridad para la educación de los jóvenes, con lo que la educación universal, obligatoria y gratuita se haría extensiva también a los niños abandonados.

Un objetivo imposible de cumplir en aquellos momentos pero que daba pie a transformar la beneficencia en un servicio secular y público. La nueva *Ley de Beneficencia* fue, por fin, promulgada el 8 de enero de 1845.

En esa época, en el Hospital Hospicio de A Coruña había una población infantil formada por 86 expósitos y 18 lactantes que residían con sus nodrizas. La alimentación del expósito costaba 0,63 reales, y con luz y fuego 0,96 reales. Claro que se alimentaban sólo de caldo gallego que costaba 0,31 reales por persona y una sopa de desayuno. Estos datos prácticamente coinciden con los que da Madoz para el Hospicio de Madrid (Urgorri Casado, 1982).

En el año 1842, se dictó una orden de la *Regencia de 9 de abril* por la que se dispone que los expósitos y huérfanos fuesen empadronados, alistados y sorteados en las quintas para el reemplazo del Ejército, en la sección, distrito o pueblo de origen o bien en el que se encuentre situado el establecimiento que los acogía.

En 1851, se establece en España la sociedad caritativa de San Vicente de Paúl[88], que tenía entre sus funciones las de "instruir a los niños pobres, abandonados ó reclusos" (Hernández Iglesias, 1876: 197), y tres años más tarde, las Hermanas de la Caridad de esta orden fundaron el *Colegio del Carmen* para "preparar para el servicio doméstico a niñas desde la edad de catorce años, recoger criadas desacomodadas, procurarlas colocación y sostener una escuela dominical" (Idem, 210).

Según las legislaciones de beneficencia del siglo XIX la definición de las casas de expósitos correspondería con la de una institución provincial que acoge y ampara a los niños que carecen de protección familiar dándoles "la instrucción y educación convenientes para que más adelante puedan ser colocados en artes, oficios y carreras" (Mendia, 1991: 3) y administrar su

Península y de Ultramar", Real orden de 29 de septiembre de 1816 y los Reales decretos de 19 de noviembre de 1815, 8 de julio de 1816 y 29 de noviembre de 1817, citada por Hernández Iglesias (1876).

[88] Una de las mayores consecuencias de la actuaciones del fundador de la orden de San Vicente de Paúl, fue la de denunciar públicamente el abandono de los niños a través de la críticas más severas a la nobleza, lo que supuso la fundación de un sinnúmero de asilos para niños abandonados promovidos financieramente por los ricos, a los que acabó vinculada a través de diversas actividades que serán el germen de las ideas filantrópicas.

vida de forma independiente. Para asistir a los menores en su educación se contaba con los *inspectores*: "Llegada la hora de las clases y de la ocupación, los inspectores presenciarán la entrada en las escuelas y talleres, dedicándose después a auxiliar a los maestros de primeras letras como pasantes, y en lo que reclamen las tareas del establecimiento" (Idem, 4). Una *Comisión de Oficios* se encargaba de buscarles colocación en unas condiciones de aprendizaje que les fuesen propicias.

La tutela de los expósitos -aun de aquellos que residían en establecimientos sostenidos por particulares- corría, en primer lugar, a cargo de las *Juntas Municipales de Beneficencia* y, después, de las *Juntas Provinciales* o de las *Diputaciones* (que en su día sustituyeron a aquellas: *Decreto de 17 de diciembre de 1869*). Las *Diputaciones Provinciales* eran las guardadoras de los bienes poseídos o adquiridos por los expósitos mientras estuviesen bajo la tutela administrativa, y sólo podrían disponer de ellos para atender a su mantenimiento y educación.

Respecto a la inserción sociolaboral del expósito de esta época, hay que decir que persistía la costumbre de retirar al niño de la tutela pública por parte de la nodriza que lo hubiese amamantado, cuando ésta hubiese cumplido satisfactoriamente con sus funciones anteriormente, con lo que pasaba a ser un miembro más de la familia. En caso de no querer acogerlo, se le buscaba una nueva familia de labradores o artesanos que le enseñasen un oficio y le cuidasen. O bien podía entregarse en prohijamiento, cuando no eran reclamados por sus padres o por su familia extensa. Para este modelo de adopción había que tener en cuenta que sus receptores fuesen personas honradas y acreditasen solvencia para cubrir sus gastos. Si los cuidados brindados por los prohijadores fueran inapropiados, la *Diputación Provincial* volvería a asumir su tutela. La reintegración familiar no era posible cuando se conociese la mala conducta de sus padres, pero sí cuando lo reclamasen y lo atendiesen adecuadamente. Para el retorno con su madre, ésta necesitaría de una justificación de buena conducta del gobernador y del presidente de la *Diputación* (no sería necesaria si ésta estuviese casada y presentase la partida matrimonial) y, al mismo tiempo, debería alegar disponer de los medios suficientes para el sustento. No obstante, los padres tendrían que abonar los gastos ocasionados por los hijos, aunque cuando no dispusiesen del dinero para pagarlos no se les pediría nada. Cuando el hijo estuviera prohijado, sería reclamado a la familia acogedora, pidiéndole una valoración de los gastos ocasionados por su cuidado para poder indemnizarla.

Como hemos expuesto, las dificultades en el mantenimiento de los centros y su falta de personal hacían aconsejable que los menores fueran protegidos y atendidos desde otras instancias como eran las familias particulares: "es más barato y permite extender más beneficios: que hace más fáciles el servicio y su administración, porque no necesita muchos empleados, ni grandes edificios, ni extensos talleres, ni otras dependencias: que es más salubre: que hace posibles más profesiones, y por ello permite más lucro á los desgraciados, y les abre más porvenir, y que moraliza, fomentando más la familia" (Hernández Iglesias, 1876: 247). Sin embargo, este autor

consideraba que la mejora de los centros podría rebajar las ventajas de la atención de los particulares, debiendo ser atendidos por profesionales, sin perjuicio de aquellas personas que, sin serlo, tuviesen *vocaciones manifiestas*. Sobre los prohijamientos, dice Hernández Iglesias (1876) que, para que fuesen ventajosos para los menores, la Administración tenía que exigir las garantías necesarias de las familias y poner un sistema de inspección que vele por su buena educación. Estas mismas fórmulas siguen siendo, actualmente, practicadas por las Administraciones.

Dentro de los diversos tipo de establecimientos para menores se encontraba uno especial denominado *casas de doctrina*, "en las que los huérfanos o expósitos, en régimen de internado y con definidos sistemas de aprendizaje escolar y laboral, eran preparados para un ingreso digno en la sociedad" (Bartolomé, 1993: 185).

El número de niños abandonados que fueron atendidos en España entre 1859 y 1864 estuvo en torno a los 18.000 (18.407 y 17.789, respectivamente).

Respecto a los menores en conflicto social, "el Consejo, al evacuar el informe pedido, clasificó los menores de que se trataba en las tres siguientes clases:

1º) Mayores de nueve años y menores de 15, autores de algún acto castigado en el Código Penal, pero irresponsables criminalmente por tener obrado sin discernimiento.

2º) Menores de catorce años que piden habitualmente limosna sin la debida licencia.

3º) Hijos desobedientes y viciosos, rebeldes a amonestaciones de sus padres dentro del hogar doméstico, o la de sus tutores" (Hernández Iglesias, 1876: 247).

Para cerrar este apartado nos hacemos eco de las palabras de Cunningham (1999), quien dice que "la infancia de los pobres en el siglo XVII y más aún en el XVIII, fue percibida como un tiempo de adaptación de los hábitos de trabajo. Incluía cierta escolaridad, pero estaba supeditada a la función de preparar al niño para su predestinada vida de futuro. Esta opinión se perpetuó hasta el siglo XIX y sólo en el siglo XX se aceptó que los hijos de todas las clases sociales son un gasto más que una ventaja económica para sus familias".

3.8. La inserción sociolaboral de la infancia abandonada durante el siglo XX

A principios del siglo XX, España no contaba todavía con suficientes instituciones normalizadas para la asistencia a la infancia en situación de desamparo, pues, como dice López Núñez (1992: 136), "por deficiencias de organización, por escasez de esta clase de establecimientos y por ingerencias del caciquismo político, nuestra Beneficencia oficial en este punto

es lastimosa. Son muy pocos los niños que pueden acogerse, y los acogidos suelen estar muy descuidados. Ciertamente que hay establecimientos de Beneficencia donde los asilados viven bien alimentados y vestidos, limpios, educados y sometidos a régimen de instrucción y trabajo; pero fuera de esas excepciones, la ley del abandono rige también en aquellos tristes caserones. Los asilos de la Beneficencia particular, naturalmente, están mejor que los oficiales; pero de ordinario se resienten por la falta de recursos, lo que limita mucho su eficacia".

Según los datos ofrecidos por Marcelino Fernández (1923: 44), en 1900 murieron en España un total de 233.724 niños menores de cinco años, de los que 3.062 vivían en hospicios[89]. De estos últimos, señala que "por defectos de crianza mueren más del 50% y los que se salvan llevan consigo un sello que denota siempre su procedencia".

Los dispositivos asistenciales para menores que surgen a partir del siglo XX van a traer consigo todo un conjunto de nuevas características. La distribución de los niños dentro de los establecimientos en los que tradicionalmente se les acogía (hospitales, hospicios, etc.) va a hacerse ahora basándose en unos criterios más selectivos y que toman en consideración los perjuicios que se les podían ocasionar si se les reunía con otras poblaciones, a la vez que se les trata de cobertura a sus necesidades. Esta perspectiva va a ser muy ponderada a la hora de erigir los nuevos equipamientos específicos: centros residenciales para menores abandonados, para su asistencia diurna, etc. Estos nuevos centros dispondrán de aulas de educación y de formación profesional.

Se consigue así reformular la intervención con los niños y jóvenes desde las instancias públicas, a fin de corregir determinados aspectos inapropiados de sus familias. La filantropía instaurada por los ilustrados para ofrecer una asistencia racionalizada le servirá ahora al Estado como un "laboratorio de observación de las conductas populares, de rampa de lanzamiento de tácticas apropiadas para oponerse a los efectos socialmente negativos y reorganizar la familia popular en función de imperativos económico-sociales" (Donzelot, a). Se inicia, pues, un proceso que trata de superar la tradicional asistencia caritativa y moralizante por medio de una asistencia material e instrumental provista de planteamientos objetivos y laicos.

Así las cosas, la primera legislación que profundizará en ofrecer soluciones a las necesidades relacionadas con la infancia en riesgo es la *Ley de 23 de julio de 1903*[90], aunque, como indicó en su momento López Núñez (1992: 127-129), "esta ley¸ triste es decirlo!, no ha tenido la menor eficacia por falta de la acción social conveniente", o como señaló más taxativamente Julián Juderías (1912: 27), debido a una falta de conciencia social que hacía poner "al público

[89] Esta cantidad se ve superada por la que cita el pediatra Pedro Martínez Vargas, al apuntar que en esa misma fecha España "perdió 299.348 niños menores de 5 años, el 42 por 100 de mortalidad general". (Voltes, 1989: 138).

[90] *Ley de 23* de julio de 1903 *sobre Represión de la Mendicidad y Vagancia de los menores*.

de parte de los explotadores, de los padres sin conciencia, de los malvados que abusan de la debilidad de los niños".

Al año siguiente, fue promulgada la *Ley sobre protección a la infancia*[91] Sobre ella se va a forjar el verdadero marco protector español que será administrado y gestionado por las *Juntas* y el *Consejo Superior de Protección a la Infancia*[92]. Esta ley, seguidora de su homóloga francesa *Ley Roussel* de 1874, será conocida como *Ley Tolosa*, por ser el insigne médico Manuel Tolosa Latour su principal inspirador y promotor[93].

La obra legal del doctor Tolosa se vio completada unos años más tarde con la publicación de su *Reglamento*[94], que sirvió para dirigir las actuaciones de la *Ley* de una forma más concreta, poniendo énfasis en los siguientes aspectos[95]:

- La inspección de los centros de menores y de aquellos otros en los que pudiera haber menores acogidos, trabajando o exhibiéndose.
- La investigación y persecución del maltrato, abandono, explotación o cualquier delito que se pudiera cometer en contra del niño por parte de los padres u otras personas.
- El amparo y educación de los niños abandonados o anormales.
- La corrección paternal de los llamados rebeldes, incorregibles o delincuentes.
- La vigilancia en el cumplimiento de la legislación vigente, el estudio y la propuesta de reformas legislativas en aras de la protección a la infancia.

3.8.1. Los menores y la reforma tutelar

Respecto a las nuevas concepciones educativas y asistenciales que surgen con el nacimiento del siglo XX para los menores sometidos a medidas judiciales, hay que destacar las *casas de familia* (Santolaria, 1985), un modelo que había sido importado de Alemania por el cura catalán Pedragosa i Monclús en 1905, y que, posteriormente, será adoptado como una fórmula de tratamiento institucional para los menores sometidos a la reglamentación propicia-

[91] *Ley sobre protección a la infancia,* de 12 de agosto de 1904 (*Gaceta de Madrid*, de 17 de agosto de 1904).

[92] Art. 31. b. Idem.

[93] Cfr. Suárez Sandomingo (1999b: 169).

[94] *Real Decreto aprobando el reglamento de la ley de Protección a la infancia,* de 24 de enero de 1908 (*Gaceta de Madrid*, de 26 de enero de 1908).

[95] Cfr. Suárez Sandomingo (1999b: 169).

da por la *Ley de Montero Ríos*[96]. Para Pedragosa, la idiosincrasia de las *casas de familia* residía en su "clima familiar, autogobierno de los educandos, individualización en el método, y régimen de libertad y *puerta abierta* (Santolaria, 1985).

De esta primera etapa, se empezaron a hacer investigaciones críticas a partir de la década de los 60. Los estudios precedentes se habían dedicado, más que nada, a ofrecer una perspectiva meramente oficialista, en la que se destacaba sobre todo el carácter humanitario de las instituciones y la sensibilidad social y la conducta ética que las clases dirigentes e intelectuales mantenían hacia este ámbito[97], convirtiéndose en meras descripciones, cuando no en informes apologéticos de las instituciones y de sus agentes. Esta visión escasamente transgresora quedó desintegrada por los estudios marxistas y del liberalismo radical[98]. Estas corrientes, influidas por la criminología crítica, van a considerar al delito y a la trasgresión a la norma como una construcción social, es decir, como un producto histórico. Entre sus principales autores estaban Foucault, Melossi y Pavarini. Estos investigadores pusieron "su acento en el control social que ejercían [las instituciones], así como en los valores que transmitían (incluyendo la noción de maternidad), cuestionando así el humanitarismo y la sensibilidad social que decían representar" (Rojas Flores, 2001: 20). Los historiadores de las instituciones sociales no se van a quedar en un análisis exclusivo de los reformatorios y las cárceles, sino que también examinaron el papel de la escuela tradicional, es decir, de ese espacio construido especialmente para modelar a la niñez, y de la familia, pero, en este caso, bajo la perspectiva de su papel represivo y disciplinador asumido a instancias del Estado absolutista francés y de sus intelectuales y que llevó a que las clases altas se hiciesen cargo del cuidado de sus hijos, rescatándolos de los criados domésticos, y que las populares adquiriesen un papel más moralizador y vigilante sobre sus hijos (Donzelot, 1977)[99].

El investigador más representativo de la tendencia revisionista de las instituciones sociales centradas en la infancia tutelada ha sido Anthony Platt, a través de su obra *The Child Savers: The Invention of Delinquency* (1969) (Platt, 1992). Para Platt el sistema protector institucional era represivo, puesto que, aunque no juzgaba al niño infractor como un delincuente,

[96] *Real-decreto aprobando el Reglamento, que se inserta, para la ejecución de la ley de Tribunales Tutelares de Menores,* de 3 de febrero de 1929 (*Gaceta de Madrid* de 30 de mayo de 1929).

[97] Tomas Roca Chust es el principal exponente en España de esta corriente con su obra *Historia de la Obra de los Tribunales Tutelares de Menores en España* (1968).

[98] Baste citar a Bourdieu y Passeron, Baudelot y Establet, Foucault, etc. como algunos de sus representantes.

[99] Abundando en el tema, Donzelot dice que "La familia burguesa se ha constituido por un estrechamiento táctico de sus miembros con vistas a reprimir y controlar un enemigo interior: los domésticos. A través de esta cohesión, obtiene un incremento de poder que la eleva socialmente y le permite volverse hacia el campo social con una fuerza renovada capaz de ejercer controles y patronazgos diversos. (...) La familia popular se forja a partir de la proyección de cada uno de sus miembros sobre los demás en una relación circular de vigilancia frente a las tentaciones del exterior: el bar, la calle. Sus nuevas tareas educativas las realiza a costa de una pérdida de coextensibilidad con el campo social, de apartarse de todo lo que la situaba en un campo de fuerzas exteriores. Aislada, en adelante se expone a que le vigilen sus desvíos" (s/p).

se le insertaba igualmente en un sistema de Justicia de Menores que corroboraba esa visión y que no le trataba acorde a sus características y necesidades.

La primera pretensión de los salvadores de los niños (*child savers*) fue que el niño abandonase el área de las instituciones penales a través de una ampliación de la acción del sistema protector. Esto hizo que todos los menores en riesgo se concentrasen bajo el mismo paraguas. De este modo, el internamiento se producía no sólo por una violación de las normas por parte del niño, sino también por la necesidad de darle una cobertura social más amplia que incluyese en el mismo régimen a los que tuviesen conductas de vagancia, desviadas o de cualquier otro tipo que le pudiesen suponer un riesgo real o potencial para su vida. Este sistema entrañó que las instituciones protectoras acometiesen su tarea educativa con una enorme carga disciplinaria al tener que mantener aislados a los internos del resto de la comunidad.

Los internados, orfelinatos, reformatorios, etc. se convirtieron en instituciones equiparables, ya que desde ellos se podían ofertar los mismos servicios de protección y control para ambas poblaciones. A esta perspectiva se le dio el nombre de *doctrina de la situación irregular*, esto es, fundamentada en la consideración del menor como un sujeto pasivo de la intervención jurídica; objeto y no sujeto de derechos, que es tomado por incapaz para resolver sus problemas sin la ayuda de los adultos. Por ello, el niño debía ser institucionalizado a fin de atenderle en sus necesidades. Esta obligación de dar respuesta a sus necesidades hace que a los centros se les provea de todos los instrumentos protectores: escolaridad, formación profesional, talleres, etc. de tal forma que el niño a su salida pueda ser útil a la sociedad. Estas hiperexigencias institucionales transforman a los centros en *instituciones totales*, como las denomina Goffman (1970).

Con esas condiciones, los centros imposibilitaban la interacción social normalizada de los menores. Su organización burocrática y su vigilancia hacían que los asistidos recibiesen una *cultura del encierro*, que les mutilaba sus variables normales de personalidad. Estas instituciones les confiscaban todo lo que no podía ser manejado desde dentro de ellas, con lo que el interno se siente sustraído de sus propios referentes. Su vida institucional se convertía en una continua agresión más o menos directa a su propia identidad personal, dejándole impotente para reaccionar, quejarse o tener conductas de autodeterminación. Sus únicas salidas son la automortificación o el cumplimiento de unas normas que le concediesen el acceso a unos privilegios internos cada vez mayores[100].

Contra ese modelo aparece una corriente sobre la problemática social de los menores que se va a apoyar en los postulados de la *Declaración de los Derechos del Niño* de 1959, y que intentará librar a la niñez de la opresión que se ejerce sobre sus derechos. Esta alternativa,

[100] La descripción de la vida institucional en un centro de menores está expuesta, de forma novelada, en el libro de Juan Farias (1997) *Os nenos numerados* que tiene su versión castellana (1996).

conocida como *modelo educativo*, trató de evitar que los jóvenes entraran en el sistema de Justicia penal. Policía, fiscales, trabajadores sociales, educadores, etc., tendieron, aquí, a no remitir las infracciones de los menores a la Justicia, incluso las más graves. Esta forma de actuar tuvo como consecuencia una drástica caída de las cifras de institucionalización de menores. En Holanda, por ejemplo, los menores bajo control judicial pasaron de 42.000 en 1967 a 22.000 en 1978, sin haber variado el número de miembros de población juvenil en ese tramo de edad. Así pues, el porcentaje de los *clientes*, como se les llamaba entonces a los menores, descendió en Europa en un 50%. Este modelo recibió también el nombre de *permisivo*, puesto que, contra del modelo anterior, su objetivo consistía, precisamente, en no intervenir en interés del menor, es decir, se buscaba que la solución extra-judicial fuese el inicio de la recuperación del menor sin tener que estigmatizarlo. Este presupuesto teórico va a ser la base de lo que posteriormente se conocerá como *modelo de mediación,* especialmente en Holanda, Bélgica y países nórdicos, en donde se desarrollan alternativas fuera del sistema, a través de organizaciones privadas (Giménez-Salinas, 1992).

Pero también produjo otros cambios, como el abandono de los métodos represivos que fueron sustituidos por una acción propiamente educativa o la desaparición de los grandes internados como pilares básicos de la tutela social de los menores que fueron reemplazados por: las residencias pequeñas, las familias acogedoras, las familias sustitutas, los pequeños hogares o las medidas en medio abierto. Por su parte, el menor deja de ser el único objeto de atención social, al ofrecérsele al mismo tiempo a su familia la ayuda necesaria para que pueda cumplir adecuadamente con la finalidad de cuidarlo. Todos estas transformaciones favorecieron que la legislación pusiese realmente al internamiento como el último recurso a utilizar, y lo reservase para aquellos casos más difíciles.

Este nuevo modelo europeo no se introdujo, sin embargo, en España, pues "la tradicional postura inmovilista del legislador español determinó que todos estos cambios de estas dos décadas apenas tuvieran reflejo en nuestro país, permaneciendo anclado en la Ley de los Tribunales Tutelares de Menores de 1948" (Brualla Santos, 2001: 25).

3.8.2. La cultura de la desinstitucionalización

Durante todo el periodo histórico en el que la institucionalización o internamiento de los menores en centros ha marcado su proceso de atención social ha ido creando una identidad social propia que no ha sido demasiado positiva. Así pues, en la cultura social se ha asimilado el término institucionalización a connotaciones de: marginación, desintegración familiar y social, despersonalización o aculturación, falsa socialización, hacinamiento, autoritarismo, dependencia, mensajes contradictorios, etc. Todos ellos fueron ingredientes que empezaron a ser valorados como muy perjudiciales para la atención a la infancia desde las décadas de los

60 y 70 en Estados Unidos (Panchón[101], 2001), sobre todo por las consecuencias psicológicas que tenían para sus asistidos: deprivación maternal, ausencia de una normalización educativa (formal e informal), falta de redes sociales de apoyo a la persona, etc. En Europa, la corriente desinstitucionalizadora, como dijimos, empezó a cuajar a partir de finales de los 70, principios de los 80, con la intención de hacer desaparecer las instituciones totales e introducir nuevas propuestas más orientadas a atender convenientemente a la infancia. Estas alternativas fueron impulsadas por personas críticas con el sistema residencial tradicional, y que, poco a poco van a ir siendo asumidas por las Administraciones públicas. Así, el *Comité de Ministros del Consejo de Europa* adoptó una resolución sobre el acogimiento de menores en 1977[102], en la que incidía cuales deben ser los criterios de calidad a tener en cuenta por ellas en la atención institucional a la infancia en situación de desamparo, y que podríamos resumir en:

- Supresión paulatina de los grandes establecimientos.
- Organización de los aún existentes en subunidades de tipo familiar.
- Acogida de todos los niños sin distinción de edad o sexo.
- Disponibilidad de personal mixto con figuras identificadoras.
- Acogimiento sin separación de hermanos.
- Cooperación de los padres naturales en la integración de sus hijos.
- Habilitación de unidades especiales para que los jóvenes puedan conseguir su propia autonomía y responsabilidad.
- Integración y normalización en el mundo exterior.
- Regulación de criterios mínimos del acogimiento residencial.
- Inclusión de un modelo familiar dentro de la residencia.

Con estas observaciones-guía para el acogimiento residencial, el nuevo modelo tutelar público tendió hacia:

- Una diversificación del tipo de ayudas y apoyos a las familias de los menores, incidiendo cada vez más en sus aspectos preventivos y paliativos.
- Un mayor respaldo a la normalización de la vida familiar del niño y del adolescente frente a las medidas de protección institucionales de carácter más restrictivo.

[101] Esta autora destaca como autores más relevantes de la tendencia desinstitucionalizadora a Casler, Wolins, Dore y Kennedy, Wolfgang, Figlio y Sellin.

[102] *Resolución del Consejo de Europa (77) 33, sobre el acogimiento de menores,* de 3 de noviembre de 1977.

- Unos métodos de intervención más efectivos sobre las causas desencadenantes del desamparo del menor.
- Un mayor énfasis en el planeamiento del caso antes de la actuación, debido a la influencia de la doctrina del Permanency planning, que resalta la necesidad de establecer un plan de actuación que tenga por objetivo el integrar al niño en un contexto familiar, con carácter permanente, tan pronto como sea posible.
- Un cambio en la población usuaria y en las necesidades de protección.
- Un nuevo modelo de asistencia residencial ajustado a unas pautas de actuación cuasifamiliares, caracterizado por:
    - la especialización y profesionalidad de las personas que atienden directamente a los menores;
    - la adaptación de la ratio educador/niño de forma que se permita la individualización educativa;
    - la promoción de programas de atención individualizada;
    - la integración de las residencias dentro de infraestructuras sociales normalizadas, abandonando, así, los edificios separados que producían exclusión y marginación de la población atendida por la relevancia de su aspecto físico-arquitectónico;
    - la planificación y organización de la programación de la actividad del centro mediante un modelo adaptado a la población asistida (*Proyecto Educativo de Centro*) y para cada uno de sus usuarios (*Proyecto Educativo Individualizado*);
    - la diversificación de la tipología de centros en función de las necesidades diferenciales de los diversos usuarios a los que deberán acoger.

Todo lo anterior ha marcado profundamente la tendencia del actual de los distintos sistemas de atención a la infancia, orientándose hacia:

- Un descenso del número de residencias y de menores asistidos en ellas, para dar paso a un progresivo incremento del número de atendidos en régimen de acogimiento familiar, y por otros tipos de medidas.
- Cambios en la composición de la población de niños y adolescentes que han tenido que ser separados de sus familias, con un mayor número de adolescentes.

- Una mayor diversificación de los servicios de atención residencial y un incremento de las modalidades alternativas de asistencia.
- La profesionalización de todo el sistema, a fin de atender las peculiaridades de su población.

El nuevo sistema protector parte de una organización flexible y adaptada a las necesidades de sus usuarios. Su trabajo se realiza a partir de una serie de pasos que incluyen: estudio, diagnóstico, acogimiento de urgencia, transición desde acogimientos familiares, y todo ello desde una perspectiva normalizadora de las situaciones vitales del menor respecto a la sociedad en la que le toca vivir, y proporcionándole la mejor cobertura y las máximas expectativas de logro para sus potencialidades. Ahora bien, las diferentes velocidades en que se han producido los cambios en cada territorio han generado que todavía hoy exista una cohabitación de elementos heterogéneos dentro de un mismo sistema protector, y así podamos observar centros adaptados al nuevo enfoque y centros que se han quedado obsoletos en alguno de sus aspectos. Panchón (2001: 12) destaca como aspectos positivos de las nuevas residencias:

1. La posibilidad que se le da a los niños de estar "las veinticuatro horas del día viviendo una realidad diferente alejada del ambiente familiar, [lo que] proporciona a los menores una distancia psicológica de su familia que permite ir estableciendo contactos, o no, de acuerdo con sus necesidades especiales".
2. "La aportación de normas, responsabilidades, una cierta rutina y control, que, para algunos/as menores y jóvenes, con necesidades de este tipo, es una ventaja y al mismo tiempo afianza sus esfuerzos y su control".
3. Un curriculum individualizado, en el que se fijan todos los objetivos que se han de conseguir y desde el que se orienta el desarrollo de sus potencialidades.
4. La utilización del castigo como herramienta educativa apropiada y proporcional a las características de los menores por parte del equipo de profesionales del centro.

La conclusión a todo esto es que, como dice Sotelo Iglesias (2004: 191), "a pesar del cambio general de tendencia en la concepción de los centros, la actitud social y la percepción colectiva ante estas instituciones no ha seguido esta pauta de evolución, debido, sin duda, a una evidente ausencia de información y, también, a la persistencia en el sector de ciertas actitudes ambivalentes, en las que todavía se vislumbran concepciones pasadas propias del sistema benefactor".

La *Pedagogía de la vida cotidiana* se ha convertido para las residencias de menores en el elemento o herramienta indiscutible a la hora de asumir sus procesos educativos. La actividad escolar, el control del tiempo de salida a la calle, la orientación en la utilización del tiempo libre, el establecimiento de la colaboración en los trabajos y espacios comunes, la educación para la salud, la higiene, el horario para acostarse, la importancia del despertar o de dormir, la creación de un ambiente de estudio, etc. son ahora componentes del trabajo comunitario e individual que se realizan con los menores.

3.8.3. La cultura comunitaria

Pero si la desinstitucionalización ha tenido algún sentido ha sido para que adquiera relevancia la perspectiva comunitaria.

El movimiento comunitario, a partir de la educación en el tiempo libre de niños y jóvenes, descubrió los problemas sociales, las familias desestructuradas, los niños y jóvenes en dificultad, los adultos sin base cultural suficiente, etc., y la necesidad de dar respuesta a todo ello en la medida de sus posibilidades. De ahí que las líneas más actuales pasen por empezar a desarrollar más la prevención: detección de niños y adolescentes en dificultad, trabajo de calle, educadores familiares, escuelas de padres, promotores de empleo, prevención en drogodependencias, comunidades terapéuticas, educación sociolaboral, etc. Todas ellas son dimensiones que ahora poco a poco se empiezan a desarrollar, y que tienen una importancia trascendental para la acción preventiva materializada desde el propio ambiente del sujeto en dificultad, para buscarle soluciones desde su ámbito de referencia.

3.8.4. El acogimiento residencial

Como decimos, el acogimiento residencial no ha desaparecido del marco actual de intervención con menores en situación de desamparo o de conflicto social, pero si ha cambiado notablemente. El nuevo encaje que se le da dentro del sistema público de protección social lo sitúa como la última medida a adoptar. Así, la *Ley 3/1997 gallega de la familia, la infancia y la adolescencia* dice que "el acogimiento residencial constituirá una medida de protección que podrá adoptar la entidad pública cuando, agotadas todas las posibilidades de mantenimiento del menor en su familia mediante la utilización de recursos preventivos y asumida la tutela o la guarda sobre éste, no sean posibles o se consideren inadecuados el acogimiento familiar o la adopción"[103] y se propone además que la citada medida "se mantendrá por el tiempo estrictamente necesario, procurándose la integración del menor en el entorno social y la accesibili-

[103] Art. 29.1 de la *Ley 3/1997, del 9 de junio, gallega de la familia, de la infancia y de la adolescencia*.

dad a los sistemas ordinarios educativos, sanitarios y laborales, entre otros"[104]. Aquí hay que hacer la salvedad de que, en la práctica, el período de estancia de un menor en cualquier recurso de acogimiento tutelar (internamiento o acogimiento familiar) se limita al tiempo mínimo necesario para el restablecimiento de unas condiciones normalizadas en su medio sociofamiliar que permitan su retorno.

3.8.4.1. Las funciones y objetivos de las residencias de menores

Las funciones a desarrollar por las residencias son, al menos, las siguientes (Suárez Sandomingo, 1998ª):

- Servir de centro de primera acogida y observación.
- Ser un recurso normalizador de todas las áreas de la vida del menor.
- Ser un recurso asistencial flexible y adaptado a las diferentes tipologías de grupos de menores.

En cualquier caso, sus objetivos serán:

- Ofrecer la posibilidad de clarificar y calibrar las opciones con las que cuentan los menores y sus familias para afrontar situaciones conflictivas.
- Suministrar un contexto seguro, protector, educativo, terapéutico, que cubra sus necesidades sanitarias, emocionales, de integración social y laboral, en función de su desarrollo evolutivo.
- Proporcionar un contexto alternativo, como medida de protección, a su domicilio familiar con carácter de urgencia, mientras se valoran las situaciones y se buscan los recursos más adecuados.
- Ayudar a las familias a modificar las condiciones y actitudes parentales y filiales que han obstaculizado una adecuada vida familiar y, si es posible, la reagrupación familiar.
- Posibilitar alternativas a la reagrupación (acogimiento familiar, adopción, emancipación, etc.) cuando ésta no sea posible o no convenga al interés de los menores.
- Facilitar los recursos y habilidades necesarias para una adecuada transición a la vida adulta y, en su caso, para iniciar una vida autónoma.

[104] Idem. La *Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil* y de la *Ley de Enjuiciamiento Civil*, por su parte, señala en su artículo 21.1 que "la acogida residencial de un menor, teniendo en cuenta que es necesario que tenga una experiencia de vida familiar, principalmente en la primera infancia, procurará que el menor permanezca internado durante el menor tiempo posible, salvo que convenga al interés del menor".

- Favorecer el desarrollo de apoyos comunitarios y al establecimiento de las relaciones necesarias para la vida posterior a la salida del Centro.

Para lograr estos objetivos las residencias deberán cumplir una serie de principios que están orientados por las necesidades y los derechos de los menores, como son:

- Su utilización cuando resulte más beneficiosa que cualquier otra opción posible.
- Su disposición en función de las diferentes alternativas con las que dar respuesta a las características individuales de las diferentes poblaciones de menores.
- Su intervención se desarrollará sólo durante el periodo de tiempo estrictamente necesario para el menor.
- Su plan de intervención estará individualizado con arreglo a las necesidades de cada menor y de su familia.
- La intervención se acomodará siempre al momento evolutivo del menor, adoptando una perspectiva educativa con miras a potenciar su desarrollo integral.
- El eje del plan de vida del menor será, en la medida de lo posible, su familia. No se intentará sustituir a la familia, sino prestarle el apoyo que precise para mejorar su situación y con ello la del propio menor[105]. La intervención se basará en las competencias del menor, así como en la colaboración del menor y de la familia.
- Deberán señalarse los cambios producidos en sus necesidades y darles respuesta desde una perspectiva integral y desde la promoción del bienestar infantil.
- Se asegurará a los menores el acceso a las experiencias normales propias de su edad.
- La infraestructura, las relaciones entre el personal y los menores y las actividades que se desarrollen se entenderán como partes integrantes del plan de intervención.

[105] Los técnicos de un proyecto vasco denominado Truke, en su visita-estudio a los servicios de acogimiento familiar de Berlín, recogieron una frase con la que los responsables alemanes resumen la práctica de los acogimientos tutelares de los menores: "los niños no quieren otros padres quieren a sus padres de otra manera", en Proyecto "Truke". Visita-estudio a los servicios de acogimiento familiar de Berlín. En http.www.euskalnet.net/besarka/Textos/TRUKE-INFORME.htm.

- Se organizarán los recursos con el fin de conseguir un contexto de protección, confianza, seguridad y estabilidad para el menor.
- Se estimulará la participación del menor en su plan de intervención de la forma más adecuada a su momento evolutivo, y se contará con la familia siempre que sea en interés del menor.
- El personal contará con la formación, conocimientos, experiencia y cualidades oportunas para desarrollar las funciones encomendadas.

3.8.4.2. En busca de la reinserción del menor desde el acogimiento residencial

La intervención protectora de la Administración, como ya hemos expuesto anteriormente, debe hacerse por el tiempo mínimo imprescindible para restablecer las condiciones normales que garanticen la devolución del niño a su familia. Así pues, parece claro que el primer objetivo que se debe marcar un centro o una familia acogedora tendrá que ser el de valorar las causas que han determinado el ingreso del chico y estudiar todos los mecanismos a su alcance para hacer que su reintegración familiar sea lo más pronta y positiva posible. Bajo estas premisas se realizaba la labor de la atención de los centros antes de la entrada del *Programa Mentor* en el sistema de protección de menores de Galicia.

Sin embargo, el retorno del menor a la familia de origen es, la mayoría de las ocasiones, complicado debido a que sus problemas suelen ser complejos y, por lo tanto, de difícil solución a corto o medio plazo. O como señala Sotelo Iglesias (2004: 185), "la intervención familiar no es una alternativa fácil, ni cuando se recurre a ella para evitar la salida del medio familiar, ni cuando se aplica con objeto de favorecer la vuelta de un niño o adolescente a su domicilio". Cuando esta posibilidad es inasumible, al centro sólo le queda la expectativa de lograr que el chico se incorpore autónomamente a la sociedad, una vez cumplida su mayoría de edad. Esto, que sobre el papel parece tan sencillo, tiene, en la práctica, grandes dificultades de ejecución, al requerir de toda una serie de procesos de autonomía difíciles de obtener con estos jóvenes. Primero, porque la familia les ha hecho perder mucho tiempo, tanto respecto a sus estudios (absentismo escolar, repeticiones de curso, fracaso escolar, etc.) como a los aprendizajes necesarios para la vida (educación familiar inadecuada, cambios continuos de roles por parte de sus adultos responsables, desestructuración familiar, malos tratos, etc.). La prolongación de las consecuencias que van aparejadas a estos términos es, muchas veces, excesiva y, en consecuencia, casi decisiva para el futuro de sus personalidades y de sus propias vidas. Y, en segundo lugar, porque el simple hecho de acceder, más pronto o más tarde, a las instituciones protectoras no liquida sin más los daños que les han sido ocasionados (Suárez Sandomingo, 2001; Sotelo Iglesias, 2004).

A veces, las instituciones, en su celo por combatir los problemas de los menores se los expanden, puesto que, en su pretensión de ofrecerles unas condiciones de vida lo más normalizadas posibles, les impiden realizar determinadas tareas, en un gesto de compasión humanitaria por su vida anterior. De este modo, muchos pasan a vivir una vida casi de hotel, en la que todas las facetas de su vida están cubiertas con suficiencia (alimentación, vestuario, afecto, escolaridad, etc.). A largo o a medio plazo, esta forma de intervenir da lugar a un proceso de sobredependencia de los menores de sus educadores, lo que les crea una situación un tanto paradójica al cumplir la mayoría de edad, ya que, por un lado, no pueden volver a su hogar, al no tener allí asegurada sus necesidades, pero, por otro, tampoco pueden permanecer bajo la protección institucional mas allá del periodo legal establecido para su tutela administrativa, que termina a los 18 años. En esta disyuntiva, se observa muchas veces que ni su familia ni los agentes protectores les han preparado suficientemente para una vida plenamente independiente. Este hándicap -que está presente en todos los sistemas de protección- hace que la desinstitucionalización se convierta en un proceso difícil y, a veces, hasta traumático para el chico o la chica.

La responsabilidad sobre el arraigo de las circunstancias enumeradas no cabe achacársela a un único componente del sistema, sino a un mal planteamiento de partida de los objetivos con los que se asume la tutela pública del menor, esto es, que el menor regrese a su familia lo antes posible y, por lo tanto, que el acogimiento se haga por un corto periodo de tiempo. Esta formulación se vuelve, cuando menos, utópica, puesto que la salida de la protección institucional hacia la vida autónoma es, en la mayoría de los casos, la única posible y, por consiguiente, la primera que desde los dispositivos protectores se debería trabajar a fin de darle todas las herramientas que le cualifiquen para responsabilizarse de sí mismo (Fernández del Valle, 2000; Suárez Sandomingo, 2000; Panchón, 2001, Sotelo Iglesias, 2004).

En nuestra sociedad, el mundo laboral representa la última instancia de la socialización por la que pasa una persona. A través del empleo, las personas se incorporan al mundo activo, producen y reciben unos beneficios por su trabajo, lo que les permite realizar su vida de forma independiente. Sin embargo, la aspiración de acceder al mundo laboral de los jóvenes tutelados tropieza en este punto con muchos problemas. Su carencia de recursos básicos en los ámbitos educativo, cultural y social, así como su falta de una formación profesional adecuada, se traducen, en muchas ocasiones, en cuestiones decisivas a la hora de poder emplearse, convirtiéndose, al mismo tiempo, en una barrera más de su integración social.

Si a todo esto añadimos algunas de las características más comúnmente observadas en estas poblaciones, como son un insuficiente desarrollo de una personalidad estructurada desde la que hacer frente al fracaso, o la necesidad que tienen de satisfacer de forma inmediata todas sus necesidades, por su dificultad de postergarlas o de planificarlas a medio o largo plazo, van a ser proclives a fracasar en su inserción o a abandonar los trabajos prematuramente, con el

consiguiente riesgo de formar parte de esa población de desempleados crónicos, sin formación ni esperanzas de tenerla, calificada como inadaptada (Panchón, 2001; Suárez Sandomingo, 2001; Sotelo Iglesias, 2004).

Por tanto, la intermediación entre el mundo laboral y el mundo de sus necesidades individuales parece que debe ser una de las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para llevar a cabo cualquier proyecto de inserción sociolaboral con ellos.

3.9. Los menores tutelados y los cauces de la desigualdad laboral

En la cultura occidental, en la que todo se tiende a reglamentar desde el momento mismo del nacimiento, la escuela supone un regulador social de alta capacidad. La interacción del sistema educativo con los demás sistemas sociales es amplia y de raíces profundas, por lo que fracasar en él o simplemente tropezar con alguno de sus elementos de gestión lleva asociada una alta posibilidad de encontrar trabas en el futuro social. Por contra, obtener una titulación académica es sinónimo social de haber procedido de una forma normalizada, por lo que suele abrir muchas puertas en el terreno sociolaboral.

En una sociedad como la nuestra, la cuestión de la igualdad de oportunidades se percibe como un hecho social fundamental. Por ello, una *escuela de masas*[106], que facilita la incorporación a la formación primaria y secundaria de alumnos de cualquier origen social y sin ningún tipo de distinción respecto al sexo, crea la ilusión de una verdadera igualdad de oportunidades. La ampliación de los itinerarios escolares estándares previstos por la *LOGSE* a partir de la *ESO* ha reforzado la percepción de que, desde el sistema socioeducativo, se ha hecho un esfuerzo considerable por igualar las oportunidades de todos los alumnos y que el éxito o el fracaso personal sólo dependen de sus elecciones y de sus condiciones individuales. Aunque, como matiza Cardenal (2000: 14), el logro escolar no es algo relacionado mecánicamente con el origen social, sino que está definido por las estrategias de posicionamiento social que parecen más aceptables: los alumnos "de clase media no sólo no son mejores estudiantes que los de clase obrera, sino incluso más proclives a repetir curso. Sin embargo, su preferencia por la vía académica es clara", concluyendo que "el origen social, pese a las tendencias a la diversificación y fragmentación de los itinerarios escolares, tiene un peso importante en la

[106] Entendemos por escuela de masas un modelo de transición de la escuela al mundo del trabajo caracterizado por el acceso masivo de los niños, adolescentes y jóvenes al sistema educativo, de modo que se afianza "una escolarización efectiva en nivel primario y un aumento sustantivo de alumnado en trayectorias de enseñanza media y superior" (Casal, 1996: 305). Esta perspectiva supone la sustitución de los canales tradicionales de acceso al mundo del trabajo desde la familia y el aprendizaje del oficio en el lugar de trabajo por canales más complejos en los que el sistema educativo se convierte en la institución central (Casal, 1996: 304; Sanchis, 1991: 112).

configuración de los mismos, no sólo en un sentido "ofensivo" –de alcanzar la mejor posición social posible-, sino "defensivo" –de protegerse de la "caída" social que supone la precariedad laboral prolongada".

Se sigue constatando que el fracaso y el abandono escolar tienen una mayor recurrencia entre las clases más bajas. Según el informe *Juventud Vulnerable* del *Consejo de Europa* (2000) "el efecto del origen social en el progreso escolar es especialmente fuerte en el comienzo de la carrera escolar" (Furlong y otros, 2000: 21), por lo que la carrera de obstáculos que es la escuela va a suponer para estos alumnos todo un mundo de dificultades que se inician desde su misma incorporación. La única alternativa posible a esta situación traumática es el abandono y, si acaso aún les queda alguna expectativa honrosa, ésta es la de lograr realizar alguno de los itinerarios escolares más cortos, pero con la contrapartida de obtener unos "contratos temporales, inestables y sometidos a una elevada rotación, [en los] que realizan tareas puntuales sin continuidad externalizadas de la empresa y del núcleo del proceso productivo, con bajos salarios y peores condiciones de trabajo, con el agravante de que estas situaciones precarias obstaculizan la movilidad de la juventud hacia segmentos superiores" (Casal y Albaigés, 2004: 122).

Así pues, la igualdad de oportunidades es más ficticia que real. La consecuencia de este proceso escolar desajustado se transforma, como señalamos antes, en una desventaja sociolaboral basada en una cualificación insuficiente. Esta falta de idoneidad adaptativa de los jóvenes de origen social bajo hace que emprendan trayectorias desestructuradas en el actual contexto sociolaboral.

La solución a este perfil laboral bajo parece ser la demostración u obtención postescolar, por parte del joven, de otras competencias que le permitan mejorar su acceso al mercado de trabajo. Una opción que es, a veces, tremendamente difícil de conseguir debido a que, los empleadores y el mercado en su conjunto, tienden a valorar, e incluso sobrevalorar, las credenciales avaladas por el sistema escolar, aun cuando las estimen inflacionadas.

Su última alternativa de ingreso laboral es acudir al sistema relacional, pero cuando hablamos de menores tutelados esta posibilidad se traduce en algo utópico, puesto que, como ya indicamos, están tutelados por su desamparo o por su conflicto social, lo que hace presuponer la existencia de una red primaria rota o inadecuada para su reinserción (Ballester y Figuera, 2000).

Así pues, la transición a la vida activa, en general, va a comportar la propuesta de diferentes itinerarios, que estarán fundamentados tanto en la diversidad de logros escolares como en los déficits en la escolarización de los alumnos. Casal (1997) compendia hasta seis tipos distintos de trayectorias profesionales para los jóvenes en España:

1. *De éxito precoz*: representadas en aquellos jóvenes con unas altas expectativas de hacer una carrera profesional, lo que supone disponer de unas posibilidades de pasar de la formación a la actividad laboral con resultados positivos o, cuando menos, de ir procediendo a través de mejoras graduales a partir de la formación continua y/o de una promoción interna rápida.
2. *Obreras*: personificadas en aquellos jóvenes que poseen una orientación vital hacia la *cultura del trabajo*, mayormente manual y poco cualificado. Están abonados a un horizonte social limitado por una escasa formación reglada y un aprendizaje *a pie de obra*, con preferencia hacia empleos ofertados por el mercado que no buscados sobre la base de su perspectiva profesional, lo que limita su *carrera* y los hace vulnerables a los cambios del mercado de trabajo.
3. *De adscripción familiar*: poco notorias a nivel del número de implicados, puesto que responde a la presencia de empresas de carácter familiar.
4. *De aproximación sucesiva*: modalidad con altas posibilidades de mejora social y profesional representada en las carreras profesionales, principalmente, pero que conlleva un retraso en la consecución del logro deseado por el *tanteo* que necesita y por la demora a la que obliga en la emancipación familiar. Precisa de una escolarización prolongada, de experiencias laborales previas a la inserción, de reveses parciales en el tránsito escuela-vida activa, de precariedad y/o subocupación, etc. Se da un ajuste continuo de expectativas y de compensaciones por los éxitos parciales. Se ha convertido en el modo dominante de transición profesional de los jóvenes españoles.
5. *De precariedad*: definida por itinerarios poco constructivos: situaciones intermitentes de paro, rotación laboral fuerte y subocupación. Sólo unos pocos pueden lograr una cierta estabilidad profesional, mientras que la mayoría pasan de los 30 años de edad sin conseguirla.
6. *En desestructuración*: señalan itinerarios con situaciones de bloqueo en la construcción de la transición profesional y de la emancipación familiar. Las expectativas sociales iniciales suelen ser bajas y las trayectorias de educación y formación cortas, erráticas y con certificación negativa. Su característica principal es la interrupción sistemática de la inserción laboral definida por el paro crónico y entradas circunstanciales en el mercado de trabajo secundario. Su actividad se desarrolla en la economía marginal o en la sumergida.

Para Cardenal (2000), este agrupamiento se reduciría a sólo tres modelos de itinerarios escolares:

1. *Trayectoria prolongada de fracaso, con resultado de abandono de los estudios*, de los que no hay excluir los retornos al sistema reglado. Se suele dar entre los que se estancan en la primaria y la secundaria.
2. *Trayectoria prolongada, con culminación de los estudios con gran retraso*, se da una compatibilidad de trabajo y estudios. Predomina entre los estudiantes universitarios.
3. *Trayectoria de éxito en los estudios, con culminación de éstos con escaso o ningún retraso*. Es minoritaria.

Los agentes, para conseguir estos fines, habrán de diseñar unos itinerarios individuales (cuadro 7) ya que el itinerario es "el resultado de un proceso de negociación entre lo que las entidades o servicios pueden ofrecer y lo que la persona beneficiaria (usuario) decida incorporar en ese trayecto. De ahí surgirá un plan de acción consensuado y un documento de compromiso (itinerario) que podrá incluir diversas actividades de información, orientación, procesos de formación y estrategias concretas para la inserción" (Guerrero Romera 2006: 10).

Cuadro 7. Elementos básicos del itinerario de inserción

- Adecuación de las actuaciones a las necesidades de la oferta y la demanda incluyendo:
  - Aspectos sociales y personales además de los profesionales (favorecer autonomía e independencia)
  - Necesidades del sistema productivo (entorno, actividad y sector)
  - Metodología flexible (Prospección – Formación – Inserción – formación y prácticas en el empleo (acuerdos de prácticas con incorporación a empresas) calidad de la formación
  - Sistemas de seguimiento susceptibles de modificación según necesidades
  - Implicación del contexto familiar del usuario
- Trabajar con medidas específicas para colectivos específicos
- Diseño de programas e itinerarios integrados de formación y empleo en función de los colectivos beneficiarios
- Integración de los programas e itinerarios en planes estratégicos a medio y largo plazo
- Potenciación de colaboración con los mecanismos de intermediación y orientación
- Diseñar campañas de sensibilización específicas dirigidas al tejido empresarial y social
- Formación dirigida a la promoción y mejora del puesto

Fuente: Guerrero (2006: 9).

Las dinámicas de exclusión del sistema educativo conviven, por lo tanto, con las dinámicas de exclusión del mercado de trabajo, creando itinerarios complejos, lo que dificulta la toma de decisiones acertadas respecto a la formación idónea que se debe adquirir.

Capítulo 4

La situación de la inserción sociolaboral de los jóvenes tutelados de Galicia.

En este capítulo vamos a tratar de analizar los condicionamientos y las coberturas del sistema de protección de menores en Galicia en el periodo previo a la entrada del *Programa Mentor*. Ello nos permitirá conocer más detalladamente cuál era el antes y cuál el después de la situación generada por la actividad del *Programa Mentor*.

4.1. La situación de la protección de menores en Galicia entre 1984 y 1994

La transferencia de las competencias en materia de protección de menores por parte del Estado español a la Comunidad Autónoma gallega fue practicada mediante dos reales decretos publicados en los años 1984[107] y 1985[108]. En sus inicios, la política de protección del menor en Galicia estuvo presidida por la inercia de las funciones y de los servicios traspasados, careciendo de un proyecto propio de planificación racional y coherente, y de unidad en su gestión y análisis de la realidad que le permitiese actuar estratégicamente. A esto hay que añadir la visión paternalista sobre la problemática del menor, heredada del sistema estatal, que alejaba la posibilidad de tomar una dirección que apostase por la promoción y el desarrollo de un verdadero sistema público de servicios de atención a la infancia en dificultad (Suárez Sandomingo, 1998ª).

En aquel momento, los pilares en los que se argumentaban las actuaciones a realizar con los menores, se basaban en tres programas fundamentalmente: el acogimiento familiar, la adopción y el internamiento en centros residenciales. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que tanto la dotación y cualificación del personal como la capacidad presupuestaria, dificulta-

[107] *Real Decreto 1108/1984, de 29 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de protección de menores*. BOE, de 12 de junio, DOG, do 7 de xullo de 1984.

[108] *Real Decreto 1054/1985, del 5 de junio, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de menores*. BOE, de 3 de julio 1985, DOG. de 28 agosto de 1985.

ban en gran medida la posibilidad de hacer una mayor y mejor oferta de servicios. A todo esto se añadían las importantes carencias de los dispositivos transferidos a la hora de detectar, diagnosticar y orientar los problemas existentes, hecho que producía una clara descoordinación tanto entre los centros y servicios propios de la Xunta de Galicia como entre éstos y las diversas instancias con las que mantenían relaciones (ayuntamientos, diputaciones, entidades de iniciativa social, etc.).

A partir del año 1989 se inaugura realmente una política autonómica con una clara orientación de atención a la infancia. En esta nueva etapa, las actuaciones se van a llevar a cabo en función del *supremo interés del niño*, priorizando, en primer lugar, el hecho de poder garantizarle su derecho a permanecer en su familia ante cualquier situación de conflicto sociofamiliar, siempre y cuando las circunstancias así lo permitiesen. Para hacer de este principio una realidad, se puso en marcha un programa de ayudas para la integración del menor (1990), con el que se pretendió satisfacer las necesidades económicas de emergencia de la familia y, así, posibilitarle al niño su permanencia en el hogar. Esta no fue la única medida tomada en este sentido, puesto que también se le dio la oportunidad de poder ser acogido en centros de atención de día[109] y en guarderías laborales[110]. En ambos casos se trataba de potenciar las relaciones sociofamiliares del menor, a la vez que se apoyaba a su familia por medio de recursos asistenciales.

4.2. La gestión del Sistema de Protección de Menores en Galicia entre 1994 y 1998

Con esa vocación de dar prioridad a las relaciones familiares y a los recursos sociofamiliares, nació en el año 1994 la *Consellería de Familia, Muller e Xuventude*, que supuso la creación de una formulación política novedosa en España. Esta nueva expresión de potenciación de la política familiar desde un contexto administrativo propio fue teniendo, poco a poco, eco en los diferentes órganos del Estado y del resto de las Comunidades

[109] Tienen por misión cubrir la necesidad de atención de día de los menores cuando sus padres se encuentran trabajando o no pueden atenderles por motivos de otra índole, como puede ser enfermedad, asistencia a programas de rehabilitación, etc. Los niños quedan bajo los cuidados de un centro que les atiende en sus necesidades de alimentación, salud, higiene y educación.

[110] Estas fueron concebidas como un recurso preventivo de apoyo a las familias con dificultades ofrecido desde la red de guarderías de titularidad propia, con el fin de evitar el internamiento de los menores de 6 años procedentes de situaciones familiares carenciales. Los niños quedan bajo los cuidados de una guardería que les atiende en sus necesidades de alimentación, salud, higiene y educación. Posteriormente, las guarderías laborales van a ser transformadas en Escuelas Infantiles con todas sus funciones y servicios homologados con las pertenecientes al sistema educativo.

Autónomas españolas, que la hicieron suya a través de la puesta en marcha de organismos similares.

En el caso de Galicia, se hará cargo de la administración de la política familiar la *Dirección Xeral da Familia.* Su objetivo prioritario fue el de dar las mayores cotas de satisfacción posibles a las necesidades de los grupos familiares de Galicia tanto de forma individual como grupal, desde una perspectiva globalizadora e integradora[111].

Dentro del área de menores, la *Dirección Xeral da Familia* prestó atención a que los distintos programas existentes se fuesen integrando en un sistema armónico que actuase según las necesidades particulares detectadas en cada momento en las familias, a la vez que trataba de completar el sistema recibido con nuevos programas complementarios y alternativos de calidad (Suárez Sandomingo, 1998ª), que ampliasen la oferta de respuestas y que lo hicieran de forma plural y dinámica, a fin de trabajar cualquier situación de desamparo o de conflicto social en la que pudiesen encontrarse los menores.

Respecto a los centros residenciales, el primer objetivo de la política llevada a cabo por la *Dirección Xeral da Familia* fue el de reducir paulatinamente sus plazas de acuerdo con la compensación propiciada por el aumento de otros programas alternativos y por la calidad de las actuaciones preventivas. Esta disminución hizo que se pasase de 1.736 menores internados en el año 1989 a 1.467 en 1998.

Otro factor que incidió decisivamente en el descenso de la oferta de plazas residenciales fue la redefinición de los centros en función de las características propuestas en las órdenes de 29 de febrero[112] y de 1 de agosto del año 1996[113], en las que se recogieron los requisitos específicos para su acreditación. Con ellas se pusieron las bases para adecuar los centros a las necesidades asistenciales de los menores y, así, poder brindarles un ambiente lo más familiar, normalizado e integrador posible.

Para no entrar en demasiados detalles de la labor realizada por la *Dirección Xeral de Familia* entre los años 1994-1997 -periodo anterior a la puesta en marcha del *Programa Mentor*- describiremos someramente los aspectos que consideramos más relevantes, que podríamos resumir del siguiente modo:

- *Se procedió a crear un mayor número de dispositivos protectores en todos los niveles de atención*: Del reducido número de dispositivos existentes antes de la creación de la Consellería de Familia, Muller e Xuventude en el

[111] *Decreto 2/1994, de 13 de enero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Familia, Muller e Xuventude*.

[112] *Orden de 29 de febrero de 1996* (DOG 20 de marzo de 1996).

[113] *Orden de 1 de agosto de 1996* (DOG 20 de agosto de 1996).

año 1994, se pasó a un contingente amplio de recursos en todos y cada uno de los niveles de intervención con menores, como fueron: la ampliación de los horarios de atención en las escuelas infantiles (prevención primaria), la formación de los Gabinetes de Orientación Familiar[114], la regulación de la figura de los Educadores Familiares[115] (prevención secundaria) o el inicio de la actividad del Programa Disfruta el Tiempo Libre[116] (intervención terciaria).

- *Se mejoró la calidad de las intervenciones en el sector de menores*: La intervención educativa con los menores trajo consigo la creación de nuevos dispositivos y equipos de intervención, y la generación de toda una serie de procesos secuenciados (protocolos) que permitieron el análisis tanto interno como externo del trabajo realizado. De este modo, se consiguió definir todo un conjunto de guías de intervención: *Guía de detección e intervención del maltrato infantil*, *Guía de procesos de adopción*, *Reglamento de régimen interno de los centros de menores*, *Proyecto educativo de centro*, *Proyecto educativo individualizado*, etc., que permitieron encauzar las actuaciones de un modo más efectivo.
- *Se incrementó la dotación de los profesionales*, tanto de los relacionados directamente con los menores como de los encargados de la planificación, gestión, administración y evaluación de los programas y servicios del sistema. Ello proporcionó una mayor personalización en la asistencia y, por tanto, una mayor calidad en la atención prestada.
- *Se perfeccionó la organización de los servicios y recursos*, disponiendo que los procesos de captación de la demanda asistencial y de derivación de los casos se hiciesen en red. Esto supuso que los potenciales beneficiarios del sistema pudieran acceder a él, bien de un modo indirecto y anónimo, a

[114] Son equipos multidisciplinares (psicólogo, asesor jurídico y trabajador social) que tratan de ayudar a las familias en crisis o conflicto, tratando de ir eliminando o atenuando las consecuencias de los conflictos internos para prevenir la ruptura y paliar así las dramáticas consecuencias que llevaría para los hijos, principalmente. Su pretensión es dotar a las familias de las habilidades necesarias para mejorar los procesos de resolución de conflictos y de toma de decisiones.

[115] Estos profesionales tratan de hacer desaparecer las conductas o estilos de comportamientos familiares incorrectos, proponiendo la formación en habilidades de autocuidado, de relación y de resolución de problemas personales y sociales, de educación de los hijos, de comunicación asertiva, etc. introduciéndolos en el conjunto de los componentes de la familia, de forma que se favorezcan los procesos de autonomía familiar.

[116] El programa denominado Disfruta el tiempo libre, ahora Espabila, trata de fomentar la función animadora del tiempo libre en los centros. Está basado, fundamentalmente, en tres pilares: los talleres de animación, los campamentos y la cualificación profesional en técnicas de animación.

través del *Teléfono del Menor* o de la *Policía autonómica*[117], por ejemplo, o bien de forma una forma directa y personalizada, por medio de los *Equipos Técnicos* o de los *Gabinetes de Orientación Familiar*.

- *Se incorporaron nuevas propuestas de actuación a los servicios tradicionales*, a través de una serie de nuevas acciones diversificadoras y de mejora de la atención a las necesidades de los niños y de sus familias, como son el *acogimiento especial por familia ajena*[118], la *atención de día básica e integral*[119], etc.
- *Se produjo un incremento de la inversión económica*: Este mayor desembolso llegó en forma de unos mayores recursos con los que poder cubrir todas las situaciones de necesidad económica de los usuarios (ayudas económicas a las familias para el mantenimiento del menor en el hogar, para la atención a la primera infancia a través del cheque infantil, para por partos múltiples, para las familias numerosas, la prestación de pago único por hijo a cargo, etc.) y también para la transformación de los dispositivos y la cualificación de su personal (reformas de centros a fin de cumplir con la normativa vigente, mejores ratios educador/menores en los centros, formación continua de los profesionales, etc.).
- *Se normalizaron legalmente las necesidades de los usuarios de los sistemas protectores*, con promulgación de diversas normas que respaldaron la adecuación de las necesidades de los usuarios a la normalidad social (*Ley 3/1997*[120], *Decreto 169/1996*[121], órdenes de acreditación de centros y de proyectos educativos y regímenes interiores de centros, etc.).

---

[117] La Policía autonómica colabora, a través de su departamento de violencia intrafamiliar, con la Dirección Xeral de Familia en el traslado de los menores a las instituciones asignadas, su recogida en el domicilio, en la investigación de los malos tratos, etc. así como también auxilia al personal de las instituciones ante situaciones conflictivas como pueden ser intentos de fuga, motines, etc., además de realizar el seguimiento de la evolución de los menores con permisos de salida durante los fines de semana, las vacaciones, etc.

[118] Es el acogimiento familiar administrativo o judicial para menores con características especiales (problemas de minusvalías, de enfermedades crónicas, etc.) por el se que otorga la guarda a una persona o a un núcleo familiar, con la obligación de cuidarlo, alimentarlo y educarlo por un tiempo, con el fin de integrarlo en una vida familiar que sustituya o complemente temporalmente a la suya natural, con independencia de que los padres estén o no privados, total o parcialmente, de la patria potestad.

[119] La atención de día es un recurso alternativo al internamiento que consiste en la atención que se les presta a los menores en el marco de una institución, en régimen diurno, y abarca los siguientes servicios: Alojamiento diurno en instituciones adecuadas; atención alimenticia: desayunos, comidas, meriendas y cenas; higiene y educación en hábitos de salud; animación planificada del tiempo libre: servicio de tutorías: orientación psicoeducativa, apoyo y seguimiento escolar; trabajo con la familia de los menores. Cuando se hace durante todo el año se le conoce como integral, mientras que cuando sólo se presta durante los periodos escolares se le llama básica.

[120] *Ley 3/1997, de 9 de junio, gallega de la familia, de la infancia y de la adolescencia*.

Por otra parte, los diversos planes integrales de Familia han impulsado, desde 1994, una transformación general de la política social del menor y de la familia en Galicia. Con ellos se ha consumado un cambio conceptual importante al reconocer que estas áreas debieran pasar a ser ejes importantes de cualquier política social, expresadas en una mayor atención a las demandas acumuladas por los grupos familiares más excluidos, a la vez que a las necesidades emergentes derivadas de nuevos fenómenos (inmigración, tipologías familiares, etc.).

[121] *Decreto 169/1999, do 14 de maio, polo que se regulan as medidas de protección de menores e a adopción*. (DOG de 8 de xuño de 1999).

Capítulo 5

Marco normativo del trabajo infanto-juvenil

Las exigencias del mundo laboral adulto han sido declaradas como excesivas para los menores por las sociedades avanzadas. Ello ha supuesto que se les hayan establecido una serie de requisitos específicos y restrictivos que les permitan acomodarse a él en función de sus facultades. Estas estipulaciones han ido transformándose con el tiempo en normativas, tanto a nivel nacional como internacional. En España han tenido su particular expresión legal, como a continuación expondremos.

5.1. Conceptos de trabajo

El término trabajar tiene un origen peculiar, según el *Diccionario etimológico de la lengua castellana* de Joan Corominas: procede del verbo latino "tripaliare" (torturar), proveniente, a su vez, de *tripalium*, que originariamente era el nombre con el que se conocía a los tres palos a los que se sujetaba al reo con el fin de atormentarle. Así pues, por su raíz, desde comienzos del siglo XIII, lleva asociada una connotación de sufrimiento y dolor.

La realidad del trabajo ha sido siempre vista como una maldición, un sufrimiento necesario para poder sobrevivir: "ganarás el pan con el sudor de tu frente"[122], como dice la Biblia. En cualquier diccionario de sinónimos, la palabra trabajar lleva aparejadas expresiones tales como: acalorarse, afanarse, atarearse, atrafagar, bregar, cansarse, sudar, agenciárselas, pelear; y para *trabajo* aparecen: trajín, martirio, penalidad, ajetreo, agotamiento, afán, dificultad, enfado, estorbo, entre otras muchas.

La mayor parte de la población activa dedica una buena proporción de su tiempo al trabajo. Los problemas de la distribución del trabajo se han dado siempre. Siempre ha habido trabajadores con una excesiva carga de trabajo y personas sin ninguna tarea. Y cuando se ha querido hacer una reducción de los tiempos de trabajo, abogando por mejorar una distribución del mercado laboral, se ha caído en la paradoja de que se concluía haciendo una jornada laboral idéntica o incluso mayor. Hoy, además, los teléfonos móviles y otros dispositivos de co-

[122] Génesis, 3.19.

municación han creado una mayor dependencia laboral, ya que mediante ellos se intenta que los trabajadores estén siempre disponibles. Esta es una de las grandes incongruencias de nuestro tiempo: cuanto mejores son las tecnologías, más se incrementa el número de personas que tienen que trabajar. Si en el antiguo Egipto el conjunto de profesiones no superaba el centenar, hoy en día lo rebasan ampliamente, debido, entre otros motivos, a una mayor complejidad social que conduce a una economía más diversificada y a una división del trabajo que acarrea la necesidad de nuevos profesionales. Empleos inconcebibles tan sólo hace diez o veinte años hoy son vistos como imprescindibles: analista de negocios, gestor de banca telefónica, montador mecánico electrohidráulico, técnico de procesos, creador de páginas web, ingeniero técnico de encofrados o coordinador de proyectos informáticos, entre otros muchos.

En la actualidad, el trabajo se ha convertido en un bien escaso por el que se compite abiertamente, a causa de la existencia de una abundante mano de obra disponible. Esto ha dado lugar a que se haya pasado de mirarlo como una obligación penosa a verlo como un derecho esencial[123]. La heterogeneidad de las relaciones sociales y de las directrices del mundo laboral han agudizado la precariedad e inestabilidad del empleo hasta tal punto que ya no sólo afecta a la vida laboral de las personas sino a muchos otros aspectos.

5.2. El trabajo infantil

Aunque nuestra investigación está centrada en los jóvenes tutelados a partir de los 16 años, tanto histórica como conceptualmente referirse a los menores dentro de la actividad laboral es un empresa muy compleja. El término infantil (trabajo infantil) ha dejado grabada una huella muy especial tanto dentro del campo laboral como de la protección, por lo que se hace difícil prescindir de éste y asumir expresa y exclusivamente el de jóvenes, lo que además nos impediría contrastar la situación presente con las anteriores. Además, el término niño, como hemos visto, sigue apareciendo en textos legales, como la *Convención Internacional de los Derechos del Niño* o en la *Carta Europea de los Derechos del Niño,* bajo la significación de menor de dieciocho años de edad.

Normalmente, cuando hablamos de trabajo infantil hacemos referencia a toda aquella actividad económica de carácter lícito realizada de forma regular, periódica o estacional, por niños (menores de 12 años de edad) o adolescentes (de 12 a 18 años de edad) que implique su participación en la producción o comercialización de bienes y servicios destinados al mercado, el trueque o el autoconsumo, independientemente de que dicha actividad se encuentre sujeta a algún tipo de retribución. Como una primera aproximación o descripción de lo que es el

[123] Art. 35 de la *Constitución española.*

trabajo infantil parece que puede ser más o menos correcta, pero cuando estamos hablando de un sujeto humano en evolución, como es el niño, creemos que no aporta todos los elementos necesarios para comprender la trascendencia que para él y para la comunidad tiene su trabajo. Entonces nos vemos en la necesidad de completar lo puramente objetivo, en razón de sus consecuencias, postulando, como lo hace el premio Nobel Amartya Sen (Unicef, 2001: 1-2), que "el niño trabajador carece de los beneficios liberadores de la educación, tiene amenazados la salud, el crecimiento y el desarrollo, corre el riesgo de quedarse sin el amor, la atención y la protección de la familia y no puede disfrutar del esparcimiento y el juego a que todo niño tiene derecho. Lo más probable es que, afectados por todas estas privaciones quienes sobreviven a estas rigurosas circunstancias sean en el futuro hombres y mujeres incapaces de mejorar su propia vida o participar de lleno y de forma provechosa en la sociedad. También son muchas las probabilidades de que, a su vez, sus hijos se vean sujetos a condiciones de privación semejantes".

Así las cosas, el trabajo infantil supone no sólo un déficit en la realización personal del niño, sino que produce un daño moral e intelectual de mayor trascendencia para la sociedad en la que vive y a la que hará perder mucho de su valor potencial cuando alcance la edad adulta. Una sociedad de adultos infantilizados es una sociedad con un valor restringido en cuanto a su progreso, dinamismo y representatividad.

5.2.1. Medidas legales generales en torno al trabajo infantil

En los convenios de la *Organización Internacional del Trabajo* se vincula el trabajo infantil a tres elementos que tienen una estrecha relación entre sí, como son: la necesidad de proteger a un menor vulnerable, permitirle su desarrollo futuro (físico e intelectual) y establecerle una edad mínima apropiada. Y, según la *Convención sobre los Derechos del Niño*, en su artículo 32, dice que los Estados deberán adoptar dos tipos de medidas con respecto al trabajo infantil:

- por una parte, con el *reconocimiento* por parte de los Estados del "derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social";
- y, por otra, la *adopción* de medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas "para garantizar la aplicación del presente artículo".

En el segundo punto del mencionado artículo, al hacerse referencia a las "disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales", precisando más, si cabe, el alcance del derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica. Considerando, entonces,

como explotación económica todo aquel trabajo que sea efectuado por niños en condiciones inferiores a las que se establecen en las convenciones de *Naciones Unidas* o en los convenios de la *Organización Internacional del Trabajo*.

UNICEF (2001), por su parte, ha desarrollado todo un conjunto de elementos predictivos del trabajo infantil como una forma de explotación, entre los que se encuentran:

- Su realización a una edad demasiado temprana y de forma exclusiva.
- Su duración excesivamente larga.
- La provocación de estrés físico, social o psicológico indebido.
- El trabajo y la vida en la calle en malas condiciones.
- Su salario inadecuado.
- La asunción de demasiada responsabilidad.
- El impedimento de su acceso a la escolarización.
- El decaimiento de su dignidad y autoestima (como el esclavismo y la explotación sexual).
- El entorpecimiento de su desarrollo social y psicológico integral.

Pero para la *Organización Internacional del Trabajo* (OIT), cuando se habla de trabajo infantil, no deben desdeñarse puntos tan importantes como:

- El número y proporción de niños afectados.
- Las condiciones en las que realizan el trabajo y su exposición a riesgos o abusos.
- Las edades a las que inician la actividad laboral.
- La duración de los trabajos ligeros, en los que se empleen menores de catorce años no podrá superar las dos horas diarias, tanto en los días de clase como durante las vacaciones[124], ni "consagrar a la escuela y a los trabajos ligeros un total de más de siete horas diarias"[125].
- Los riesgos psicológicos y sociales, entre los que hay que considerar los de niñas que trabajan en el servicio doméstico, la prostitución, por los graves perjuicios sobre su afectividad, su salud (riesgos de enfermar por infección del SIDA u otras enfermedades venéreas), o las condiciones de vida carcelarias y la ruptura de las relaciones con su familia.

[124] Art. 3.2. a del *Convenio revisado sobre la edad mínima para trabajos no industriales, de 1937 de la OIT*.
[125] Art. 3.2. b. Idem.

- La esclavitud infantil o condición por la que un niño "sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos"[126] se transforma en un bien o en una cosa que puede ser comercializada.

A estas recomendaciones de la *OIT* hay que añadirle las de aquellos otros convenios internacionales sobre el trabajo que abordan de un modo más concreto temas como la libertad sindical, la discriminación, la remuneración o la seguridad y la salud y que son aplicados extensivamente a todos los trabajadores sin distinción de edad.

Para la *Convención*, los Estados podrán establecer tres tipos de medidas mínimas para aportar soluciones al problema del trabajo de menores:

1º) La fijación de una o varias edades mínimas para trabajar;

2º) la reglamentación de los horarios y condiciones de trabajo de los niños y

3º) las sanciones apropiadas para asegurar su aplicación efectiva[127].

5.2.2. Determinación de la edad mínima de admisión al empleo

En vez de hablar de una edad mínima de admisión al empleo, es más acertado referirse a las diferentes edades mínimas de acceso en función de los distintos tipos de empleo, de trabajo, o de sus características.

La cuestión del trabajo de menores también debe examinarse en el marco de la política del empleo. La prolongación de la duración de la enseñanza obligatoria en España, por ejemplo, ha tenido, entre otros efectos, el de sustraer a los menores del mercado laboral. Este es uno de los criterios marcados por el *Convenio 138*[128] de la *OIT*, "debe seguirse una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores" (Art. 1). Posteriormente, en la *Recomendación 146*[129], se indica el contenido que podría tener esa política nacional y, en especial, sus vínculos con una política del empleo, como pueden ser:

1. las medidas que aseguren a las familias los niveles de vida e ingresos suficientes para que resulte innecesario recurrir a la actividad económica de los niños,

---

[126] Definición de la esclavitud en el artículo 1.1. de la *Convención sobre la Esclavitud*, refrendada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 y que entró en vigor el 9 de marzo de 1927 (Fue firmada por España el 10 de noviembre de 1976).

[127] Art. 32 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

[128] *Convenio nº. 138 Sobre la Edad Mínima de admisión al empleo* (1973).

[129] Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (núm. 146).

2. el desarrollo y la extensión progresiva de facilidades adecuadas de enseñanza y de orientación y de formación profesional;
3. el desarrollo y la extensión progresiva de facilidades adecuadas para la protección y el bienestar de los menores y los adolescentes. Y también prescribe una lista de los factores que inciden en el trabajo de los niños como son las políticas de empleo, de superación de la pobreza, de educación, orientación y formación profesional y de protección del menor o de la seguridad social.

En el artículo 2 del *Convenio 138*[130] ya se instauran, al menos, dos edades mínimas por debajo de las cuales "ninguna persona menor [de esas edades] deberá ser admitida al empleo o a trabajar en ocupación alguna". En general, la edad mínima de admisión al empleo no deberá ser inferior a la edad en que cese la obligación escolar, o en todo caso, a los quince años, e inicialmente de los catorce años en aquellos países cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados. Y, en particular, se fija como edad mínima para aquel empleo o trabajo "que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores" de dieciocho años (Art. 3). Se precisa, además, que estos tipos de ocupación han de fijarse tras una consulta previa a las organizaciones sindicales y empresariales. Más adelante, en la *Recomendación nº. 146,* la *OIT* ha especificado que también se han de valorar otras normas internacionales, "como las referentes a sustancias, agentes o procesos peligrosos..., las operaciones en que se alcen cargas pesadas y el trabajo subterráneo"[131]. Estos tipos de trabajos deberán ser examinados periódicamente, "teniendo en cuenta, en particular, los progresos científicos y tecnológicos"[132].

En determinadas condiciones de la salud, seguridad y moralidad, e instrucción o formación profesional adecuada y específica es posible autorizar el empleo o el trabajo de adolescentes de más de dieciséis años de edad, a pesar de los riesgos, cuando se haya hecho una consulta previa a las organizaciones sindicales y empresariales. Mientras que la *Convención*, por su parte, insiste en la cuestión de los empleos peligrosos, pidiendo a los Estados el reconocimiento del derecho del niño a no ser obligado a realizarlos antes de los dieciocho años cuando puedan ser nocivos para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social[133].

Excepcionalmente, bajo los criterios antes mencionados del *Convenio nº. 138*, la autoridad laboral podrá autorizar que los mayores de dieciséis años puedan ejercer aquella actividad

[130] *Convenio nº. 138 Sobre la Edad Mínima de admisión al empleo* (1973).
[131] Recomendación sobre la *edad mínima*, 1973 (núm. 146).
[132] Ibidem.
[133] Art 32 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

laboral cuyos riesgos sean evaluados positivamente por las organizaciones sindicales y empresariales.

Por último, la *OIT* establece que habrá una edad mínima por debajo de la edad general para aquellos trabajos considerados *ligeros*, que estará fijada en los doce o trece años[134]. Entre los trabajos calificados como ligeros se recogen los que no son susceptibles de perjudicar su salud y desarrollo o no impiden su asistencia y aprovechamiento escolar. Algunos países han precisado algo más la definición de este tipo de trabajos, al observar que deben suponer:

- tareas sencillas y bien definidas;
- ausencia de esfuerzos físicos o mentales que puedan entrañar un peligro para su salud o su desarrollo;
- limitación de las horas de trabajo diarias y semanales;
- pausas regulares y descanso semanal de, al menos, cuarenta y ocho horas;
- exclusión del trabajo nocturno.

En otros *Convenios Internacionales* anteriores se habían establecido límites y edades diferentes. Así, en el *Convenio nº. 5* se estableció como mínima para el empleo en la industria los catorce años, con la excepción de los niños que trabajasen en empresas familiares. En el *Convenio nº. 33* se dispuso que no podrían emplearse a "niños menores de catorce años, o los que, habiendo cumplido esta edad, continúen sujetos a la enseñanza primaria obligatoria, exigida por la legislación nacional" (Art. 2).

En el cuadro 8se presentan las opciones a adoptar para fijar la edad mínima en virtud del *Convenio nº. 138*.

Cuadro 8. Edades mínimas en virtud del *Convenio nº. 138*

Edad mínima general (Artículo 2)	*Trabajos ligeros (Artículo 7)*	*Trabajos peligrosos (Artículo 3)*
15 años o más	13 años	18 años (16 años por derogación)
14 años o más	12 años	18 años (16 años por derogación)

Elaboración propia

[134] Art. 7 del *Convenio nº. 138 Sobre la Edad Mínima de admisión al empleo* (1973).

5.2.3. Las condiciones de trabajo y de los horarios de los niños

El segundo bloque de medidas a tomar, según la *Convención*, es el de los horarios y la naturaleza o condiciones del trabajo.

Con respecto a las condiciones laborales de los menores, la *Convención* dice que se ha de adoptar una reglamentación apropiada respecto a las horas de trabajo y a las condiciones de empleo. Mientras que en el *Convenio nº. 138* se advierte de que se deberán aprobar aquellas medidas que sean necesarias para prescribir el número de horas y las condiciones en que se realizarán los *trabajos ligeros*, así como para permitir la ocupación de personas de 15 años por lo menos que estén sujetas a la obligación escolar[135].

Por su parte, en la *Recomendación nº. 146* se enumeran algunos puntos relativos a sus especiales condiciones de empleo:

- la fijación de una remuneración equitativa y su protección, habida cuenta del principio de *a igual trabajo, igual salario*;
- la limitación estricta de las horas dedicadas al trabajo por día y por semana;
- la prohibición de horas extraordinarias, de modo que le quede suficiente tiempo para su aprendizaje y formación profesional (incluido el necesario para realizar los trabajos escolares en casa);
- el tiempo necesario para el descanso durante el día y para sus actividades de recreo;
- el disfrute, salvo en caso de urgencia, de un período mínimo de doce horas consecutivas de descanso nocturno;
- la concesión de vacaciones anuales pagadas de, por lo menos, cuatro semanas; y nunca menores a las de los adultos;
- la protección de la seguridad social, en cualquier situación de trabajo o empleo;
- la existencia de normas satisfactorias de seguridad e higiene y de instrucción y vigilancia adecuadas.

Por su parte, la reglamentación del trabajo nocturno de los niños y adolescentes se respalda en la misma voluntad de protegerlos de unas condiciones de trabajo peligrosas para su salud o desarrollo.

El principio que se enuncia en los convenios internacionales del trabajo y en la *Convención sobre los Derechos del N*iño es la prohibición del trabajo nocturno a los menores de die-

[135] Ibidem.

ciocho años de edad, aunque con algunas excepciones en lo que hace referencia a la consideración de *noche*, y a la duración de los intervalos consecutivos de descanso.

En el *Convenio nº. 6*[136] se autoriza a los mayores de 16 años a realizarlo en un número limitado de industrias con actividades continuadas las 24 horas, aun cuando, a nivel general, se establezca la prohibición de ejercerlo a todos los menores de dieciocho años.

En el *Convenio nº. 79*[137]se dispone que los Estados puedan hacer una excepción a la prohibición general del trabajo nocturno a los menores de 18 años para el servicio doméstico asalariado en un hogar privado y para los trabajos considerados perjudiciales o peligrosos realizados en empresas familiares atendidas exclusivamente por los padres y sus hijos o pupilos.

En el *Convenio (revisado) nº. 90*[138] persistieron las mismas excepciones que en el 79, pero autorizando a efectos de aprendizaje y formación profesional en determinadas industrias u ocupaciones a los menores de entre dieciséis y dieciocho años cuando el trabajo deba efectuado de forma continuada.

Cuadro 9. Definición de los períodos de noche y derogaciones a la prohibición del trabajo nocturno a los menores de 18 años en los convenios de la OIT

Convenio nº	13 - 14 años	14 – 15 años Con escolaridad	14 - 15 años Sin escolaridad	15 - 16 años	16 - 18 años
C. 6 (Industria)	22.00 - 05.00	11h	Ninguna derogación	Ninguna derogación	22.00 - 05.00 11h (Art. 3, §1)
C. 79 (Trabajos no industriales)	22.00 - 08.00 14h	22.00 - 08.00 14h	22.00 - 06.00 12h	22.00 - 06.00 12h	22.00 - 06.00 12h
C. 90 (Industria)		22.00 - 06.00 12h	22.00 - 06.00 12h	22.00 - 06.00 12h	22.00 - 07.00 7h (Art. 2, §3)

Elaboración propia

5.2.4. Examen médico de los menores trabajadores

En la *Convención* no se aborda explícitamente la cuestión del examen médico de los menores trabajadores. Las medidas a ejecutar por los Estados quedan enumeradas en el artículo 32.2[139] y atañen a la explotación económica y al desempeño de cualquier trabajo peligroso

[136] *Convenio nº. 6 de 1919 sobre el trabajo nocturno de los menores (industria).*

[137] *Convenio nº. 79 de 1946 sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales).*

[138] *Convenio (revisado) núm. 90 de 1948 sobre el trabajo nocturno de los menores (industria).*

[139] Art. 32:

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.
2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:

o nocivo o que pueda entorpecer la educación o la salud del niño. Estas exigencias suponen un mínimo en sus consideraciones que, sin embargo, les obliga a fijar una edad o edades mínimas para trabajar; una reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo y la estipulación de las penas o sanciones apropiadas para asegurar su aplicación efectiva. Por ello, se hace preciso adoptar otras medidas reguladoras que permitan dar cumplimiento a las obligaciones dimanantes del artículo 24[140] como es el caso del "disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud."

Sin embargo, en los Convenios Internacionales del Trabajo núms. 77, 78 y 124 si se fija la "obligatoriedad de proceder a un minucioso examen médico de los menores de dieciocho años que les permita declararles aptos para el trabajo en que vayan a ser empleados". Este examen se ha de repetir periódicamente hasta los dieciocho años. El empleo continuado de un menor estará sujeto a la repetición del examen en intervalos inferiores al año. En estos convenios no se especifica quién es el pagador del examen, aunque se aclara que "no deberán ocasionar gasto alguno a los menores o a sus padres"[141].

---

a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;
b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo;
c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

[140] Art. 24:

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.
2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:
   a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
   b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;
   c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;
   d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;
   e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;
   f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.
3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.
4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

[141] Art. 5 del *Convenio 78*.

Cuadro 10. Derecho a exámenes médicos de menores en la normativa internacional

Convenio	*Estipulaciones*
C 77. Convenio sobre el Examen Médico de los Menores. Industria (1946)	*Artículo 3* 1. La aptitud de los menores para el empleo que estén ejerciendo deberá estar sujeta a la inspección médica hasta que hayan alcanzado la edad de dieciocho años. 2. El empleo continuo de una persona menor de dieciocho años deberá estar sujeto a la repetición del examen médico a intervalos que no excedan de un año. *Artículo 4* 1. Con respecto a los trabajos que entrañen grandes riesgos para la salud, deberá exigirse el examen médico de aptitud para el empleo y su repetición periódica hasta la edad de veintiún años, como mínimo. 2. La legislación nacional deberá determinar los trabajos o categorías de trabajo en los que se exigirá un examen médico de aptitud hasta la edad de veintiún años, como mínimo, o deberá facultar a una autoridad apropiada para que los determine. Artículo 5. Los exámenes médicos exigidos por los artículos anteriores no deberán ocasionar gasto alguno a los menores o a sus padres.
C 78. Convenio sobre el Examen Médico de los Menores. Trabajo no Industrial (1946)	*Artículo 2* 1. Las personas menores de dieciocho años no podrán ser admitidas al trabajo o al empleo en ocupaciones no industriales, a menos que después de un minucioso examen médico se las haya declarado aptas para el trabajo en cuestión. 2. El examen médico de aptitud para el empleo deberá ser efectuado por un médico calificado, reconocido por la autoridad competente, y deberá ser atestado por medio de un certificado médico, o por una anotación inscrita en el permiso de empleo o en la cartilla de trabajo. 3. El documento que pruebe la aptitud para el empleo podrá: a) prescribir condiciones determinadas de empleo; b) expedirse para un trabajo determinado o para un grupo de trabajos u ocupaciones que entrañen riesgos similares para la salud y que hayan sido clasificados en un grupo por la autoridad encargada de aplicar la legislación relativa al examen médico de aptitud para el empleo. *Artículo 3* 1. La aptitud de los menores para el empleo que estén ejerciendo deberá estar sujeta a la inspección médica hasta que hayan alcanzado la edad de dieciocho años. 2. El empleo continuo de una persona menor de dieciocho años deberá estar sujeto a la repetición del examen médico a intervalos que no excedan de un año. Artículo 5. Los exámenes médicos exigidos por los artículos anteriores no deberán ocasionar gasto alguno a los menores o a sus padres.
Declaración de los Derechos del Niños (1959)	Principio 4. (...) Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados. Principio 9. (...) No deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada; en ningún caso se le dedicará ni se le permitirá que se dedique a ocupación o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o su educación o impedir su desarrollo físico, mental o moral.
C 124. Convenio sobre el Examen Médico de los Menores. Trabajo Subterráneo (1965)	*Artículo 2* 1. Para el empleo o trabajo subterráneo en las minas de personas menores de 21 años se deberá exigir un examen médico completo de aptitud y posteriormente exámenes periódicos a intervalos que no excedan de un año.
R 125. Recomendación sobre las Condiciones de Empleo de los Menores. Trabajo Subterráneo (1965)	*III. Higiene, Seguridad y Bienestar* 6. Para mantener en buen estado de salud a los menores empleados o que trabajan en la parte subterránea de la mina y para favorecer su desarrollo físico normal, se deberían adoptar medidas que tiendan en particular a: a) fomentar las actividades recreativas, incluidos los deportes; b) poner a su disposición roperos y duchas que respondan a las normas de higiene, reservando, cuando sea posible, para los menores de 18 años roperos y duchas separados de los que utilizan los adultos; c) asegurar, si las circunstancias lo requieren, que los menores dispongan de alimentación adicional y de servicios de alimentación que les permitan beneficiarse de un régimen alimentar adecuado a su estado de desarrollo físico.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976)	*Artículo 12, inciso 1*. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
Convención sobre los derechos del niño (1990)	*Artículo 24, inciso 1*. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud.
Declaración y Programa de Acción de Viena (1993)	*Directriz 21*. Deben reforzarse los mecanismos y programas nacionales e internacionales de defensa y protección de los niños, en particular las niñas, (...) los niños víctimas de enfermedades, en particular el síndrome de inmunodeficiencia adquirida.

Elaboración propia

5.2.5. Los sectores económicos excluidos de la actividad de menores

Toda política en materia de trabajo infantil debe estar adaptada a los diferentes sectores de actividad económica, puesto que sería poco realista prohibir el trabajo de los niños menores de catorce años en las actividades familiares. Esto no quiere decir que se descarte la idea de protegerlos en este tipo de empresas, pero tampoco que se deban dictar las mismas reglas que en las empresas industriales o comerciales.

El *Convenio nº. 138*, como compilación y reflexión de los textos anteriores, se aplica a todos los sectores económicos, sean asalariados o no, pero deja abierta la posibilidad de limitar su campo de aplicación de forma transitoria, bajo la condición de que se determinen las actividades económica o los tipos de empresa en los que se aplicarán sus instrucciones, indicándolas en una declaración anexa a su ratificación[142]. A pesar de todo esto, hay siete sectores de exclusión obligatoria de la regla general de la edad mínima: las minas y canteras; las industrias manufactureras; la construcción y las obras públicas; los servicios de electricidad, gas y agua; los servicios de saneamiento; los transportes, el almacenamiento y las comunicaciones y; las plantaciones y otras explotaciones agrícolas, con exclusión de las empresas familiares o de pequeñas dimensiones que produzcan para el mercado local y que no emplean regularmente trabajadores asalariados.

Aquellos otros sectores que presenten unos problemas especiales o algún tipo de dificultad para la aplicación del *Convenio* en unas determinadas categorías de empleos o trabajos, deberán establecer una consulta con las organizaciones empresariales y sindicales, aun cuando en este instrumento no se definen cuales son las *categorías limitadas*.

5.2.6. Penas, sanciones y otras medidas de aplicación

El último conjunto de medidas arbitradas para el trabajo de los menores, según la *Convención*, son las sancionadoras. Las sanciones que se aplican a través del Derecho Laboral común puede decirse que son todas ellas necesarias, pero también insuficientes, puesto que por sí mismas no bastan para asegurar el cumplimiento de la legislación laboral en el área de los menores. En la misma *Convención* y en el *Convenio nº. 138* se insiste en que deberán preverse "todas las medidas necesarias, incluso el establecimiento de sanciones apropiadas"[143], para asegurar la aplicación efectiva de sus preceptos, entre las que cabe mencionar el fortalecimiento de los servicios de inspección del trabajo, a través de una formación especial de los inspectores en materia de trabajo infantil.

[142] Art. 5 del *Convenio nº. 138 Sobre la Edad Mínima de admisión al empleo* (1973).

[143] Art. 9. Idem.

Fuera de los medios especializados cobra importancia que los niños y sus padres, los empleadores y las organizaciones de trabajadores, estén informados sobre los pormenores del trabajo infantil y que sean conscientes de todo lo relacionado con esta cuestión. Debe emprenderse también una acción similar entre el personal educador, sobre todo el que tiene a su cargo los niños y adolescentes que se encuentran en las categorías de edades particularmente vulnerables.

Por fin, el *Convenio nº. 182* (1999) habla de la abolición de las peores formas de explotación de trabajo infantil, entre las que destaca:

- La esclavitud u otras prácticas análogas (la venta y tráfico de niños, la servidumbre por deudas, el trabajo forzoso y obligatorio o el reclutamiento para la guerra).
- La utilización y el reclutamiento de los niños para la prostitución o la pornografía.
- La utilización y reclutamiento de los niños en actividades ilícitas como pueden ser la producción y el tráfico de drogas.
- La desconsideración sobre las condiciones en que llevan a cabo el trabajo los menores de edad.

5.2.7. La legislación laboral española y los menores de edad

El *Estatuto de los trabajadores* dice que el marco legal de las relaciones laborales en España está determinado por la *Constitución*, los tratados internacionales, las leyes, los convenios colectivos, los principios generales del Derecho, las Normas Comunitarias y la costumbre[144]. Hay que hacer aquí la salvedad de que nuestra norma fundamental sobre la protección del menor, esto es, la *Ley 1/1996*, no hace mención alguna al tema del trabajo de los menores, por lo que cualquier consideración que se haga al respecto ha de remitirse a lo que se diga en el *Estatuto de los trabajadores*

En lo relativo a la *Constitución española*, hay que reseñar que en ella queda expresada la estructura y el funcionamiento del Estado como un *Estado Social y Democrático de Derecho* (Art. 1) que se regirá mediante unos principios rectores, entre los que nombra el de la promoción de una política de empleo[145], además de reconocer al ciudadano el "derecho al

[144] Art. 3º del *Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*.

Art. 40.1: "Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo". Idem.

trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo, a una remuneración suficiente y la prohibición específica de discriminación en estas materias por razón de sexo" (Art. 35). También señala "la garantía por ley del derecho a la negociación colectiva, la eficacia o fuerza vinculante de los convenios colectivos, y el reconocimiento del derecho de los trabajadores y de los empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo" (Art. 37).

La distribución de las competencias del área laboral es una responsabilidad exclusiva del Estado, por lo que le compete establecer la aplicación de su legislación en todo el territorio, "sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las CC.AA." (Art. 149.7). A pesar de ello, en la *Constitución* ya se "prevé que pueden ser asumidas por las CC.AA." (Art.148) determinados elementos políticos o legales, en función de sus respectivos *Estatutos de Autonomía*, aunque, en cualquier caso,"el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma [se hará] dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional" (Art.148.1.13).

El primer *Estatuto de los Trabajadores* español ha sido el promulgado mediante la *Ley 8/1980, de 10 de marzo*[146]. En él se recogieron las bases de las relaciones laborales del cambio democrático pero, con el paso del tiempo, fue necesario ir incorporándole nuevas disposiciones y modificaciones que más adelante hicieron necesaria la creación de un nuevo texto legal que las incorporase y adecuase, lo que dio lugar a la publicación del *Real Decreto Legislativo 1/1995*[147]. En éste se estipula que su aplicación se hará a todos aquellos "trabajadores que voluntariamente presten sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario"[148], quedando fuera de su amparo las relaciones establecidas en la formación ocupacional, que habían sido reguladas por la *LOGSE* y sus reglamentos, y aquellas otras actividades que incluyesen una formación en alternancia, que lo serían por la legislación educativa o por otra específica de cada actividad.

Por otra parte, la posibilidad de traspaso competencial previsto en la *Constitución* y los *Estatutos de Autonomía* todavía no ha sido formalizada por la mayoría de las CC.AA., como es el caso de Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid o La Rioja, entre otras, aun cuando éstas sí tienen transferidas una parte de las competencias sobre la gestión de la *For-*

Art. 41: "Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres". Idem.

[146] *Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores*.

[147] *Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*.

[148] Art. 1. Idem.

mación Profesional Ocupacional y, en diversos grados, la gestión de las políticas activas de empleo.

En la legislación española se les da la calificación de trabajadores menores de edad a los mayores de dieciséis años[149] que no han alcanzado la mayoría de edad, fijada en los dieciocho años[150]. A este tipo de trabajadores se les imponen restricciones acordes con la realización de determinados trabajos, bien sea por las condiciones de éstos o por su propia naturaleza evolutiva[151].

Dentro de las actividades laborales que pueden realizar los menores de 16 años, el *Estatuto* les prohíbe todas aquellas que no hayan sido autorizadas previamente por la autoridad laboral o que deban ser ejercidas en espectáculos públicos. Los menores comprendidos entre los 16 y los 18 años tendrán una jornada laboral limitada a 8 horas diarias de trabajo efectivo (en las que se incluirá, si es el caso, el tiempo destinado a su formación), con un periodo de descanso mínimo de 30 minutos en la jornada superior a 4,5 horas[152]. Les está prohibida la realización de horas extraordinarias, y el trabajo nocturno entre las 22:00 y las 6:00 horas[153]. Su descanso semanal será de un mínimo de 2 días ininterrumpidos, sobrepasando en medio día el que le corresponde al resto de trabajadores[154].

Otra de las condiciones limitativas viene originada por el tipo de ocupación que, en ningún caso, podrá ser en actividades que les resulten insalubres, penosas, nocivas o peligrosas para su salud o su formación profesional y humana[155]. Su especificación deberá ser señalada por el *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social* [156].

En lo concerniente a la capacidad para celebrar un contrato, el *Estatuto* especifica "que los menores de 18 y mayores de 16, que vivan de forma independiente, con consentimiento de sus padres o tutores o con autorización de la persona o institución que les tenga a su cargo"[157], tienen la facultad de suscribir un contrato de trabajo. En el caso de que la persona tenga su capacidad limitada, su representante legal podrá autorizarlo a trabajar, quedando éste com-

---

[149] La edad mínima de admisión al trabajo está reseñada en el artículo 6º del *Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*

[150] Art. 12 *Constitución española*.

[151] Art. 6.2 del *Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*; *Decreto de 26 julio 1957*; Art. 7 del *Convenio nº. 138 Sobre la Edad Mínima de admisión al empleo* (1973).

[152] Art. 34 *Estatuto de los Trabajadores*.

[153] Apartado 2 del Art. 36 del *Estatuto de los Trabajadores*. Idem.

[154] Art. 37 del *Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadore*s.

[155] Art. 6.2. Idem.

[156] Ibidem.

[157] Art. 7. Idem.

prometido a ejercitar los derechos y a cumplir los deberes que se deriven de dicho contrato. De igual forma, les está prohibida la realización de horas extraordinarias[158]. La transgresión de cualquiera de las prohibiciones reseñadas conlleva para el empresario la consideración de una infracción laboral muy grave[159].

[158] Art. 6.3. Idem.

[159] Art. 96.4. Idem.

Capítulo 6

La política de la Unión Europea y de España respecto a la inserción sociolaboral de los jóvenes en situación de riesgo social.

Dado que el *Programa Mentor* ha nacido dentro de la *Iniciativa Comunitaria Youthstart*, y, después, se ha ampliado mediante a la iniciativa *Equal* (*Mentor 15*), en la que se reúne a los diferentes colectivos previstos en la iniciativas del periodo 1994-1999 *(Adapt, Horizon, Integra*, *Now* y *Youthstart*) es necesario que reseñamos algunos de los aspectos esenciales de la política europea que se ha seguido durante los últimos años en torno a los colectivos en exclusión social, en general, y en torno a los jóvenes, en particular.

Durante los últimos años, la Unión Europea ha ido incorporando ciertas iniciativas legislativas desde las que presta una atención especial a los colectivos que normalmente se encuentran excluidos de las políticas de empleo reguladas para el conjunto de la población activa. Estas políticas de empleo han surgido a raíz de las conclusiones emitidas por el *Libro Blanco de la Comisión Europea sobre crecimiento, competitividad y empleo* (diciembre de 1993), y que luego se han concretado a través de lo que hoy se conocen como *Iniciativas Comunitarias de Empleo*. Respecto a los jóvenes las pretensiones del *Libro Blanco*[160] eran las siguientes:

- Garantizar la eliminación del analfabetismo y de la falta de cualificaciones de base entre aquellos que dejan la escuela.
- Apoyar la consecución de una experiencia profesional conveniente, el desarrollo del espíritu de empresa y de las capacidades de explotar las nuevas tecnologías.
- Ampliar el alcance y la oferta de los programas de aprendizaje ya existentes, así como de otras formas de empleo-formación, por medio de la colaboración activa con los agentes sociales.
- Mejorar los servicios de orientación y empleo, en particular a nivel local, con el fin de propiciar una orientación sistemática a los jóvenes sobre sus

[160] En http://europa.eu.int/scadplus/printversion/es/cha/c10112.htm

posibilidades en función de su profesión y de la capacidad de inserción del mercado laboral.

- Estimular a las empresas y particulares para que inviertan en formación continua, y, así, favorecer el aprendizaje de los adultos durante toda su vida.

Por su parte, en España, en el año 2002, fue aprobada la *Ley 53/2002 de medidas fiscales, administrativas y de orden social, por la que se reguló el programa de fomento del empleo*[161]. En ella se han fijado los incentivos a la contratación de los colectivos de difícil inserción o en exclusión social, entre los que se hace mención especial a los jóvenes de 18 a 30 años procedentes de instituciones de protección de menores al estipularles diversas bonificaciones en sus cotizaciones de la *Seguridad Social*.

Por último, la *Ley 31/1995 sobre Prevención de Riesgos Laborales* especifica cuáles van a ser los derechos y obligaciones de los trabajadores que aún no han cumplido la mayoría de edad respecto a su protección y a otras medidas particulares derivadas o correlativas del derecho básico de los trabajadores. Entre éstas se encuentra la evaluación de los puestos de trabajo a desempeñar por los menores (su naturaleza, grado y duración de su exposición, tipo de riesgo específico, seguridad o salud). Matiza, además, que esta evaluación tendrá especialmente en cuenta los riesgos específicos derivados de la falta de experiencia de los menores, de su inmadurez para evaluar los riesgos existentes o potenciales en su desarrollo todavía incompleto.

6.1. La política de la Unión Europea respecto a la formación y el empleo de los jóvenes

En la Unión Europea uno de los pilares básicos de su política social es la formación profesional y la inserción laboral. Y así lo ha manifestado desde los años 60 por medio de un desarrollo paralelo de estos apartados con el resto de los capítulos de su política socioeconómica (Salvá y Nicolau, 2000). Con ello ha hecho buena la hipótesis de la teoría del *capital humano* (Becker, 1983), según la cual la educación es considerada como un bien de inversión que repercute de forma positiva en una mayor participación en el mercado laboral, un menor desempleo y unos mayores ingresos.

El papel del *capital humano* resulta un valor indudable en el crecimiento económico. Pérez Torres (1995) lo ha analizado sobre los datos anuales de la educación de la OCDE en su grado de correlación con el PIB y el gasto público, con una referencia especial a Galicia, llegando a las siguientes conclusiones:

[161] Capítulo 3 Art. 47 de la *Ley 53/2002 de medidas fiscales, administrativas y de orden social.*

- Las inversiones educativas en Galicia y en España son ligeramente deficitarias respecto de la OCDE.
- Los países con un mayor PIB por persona son los que tienen una mayor escolarización.
- Se da una alta correlación positiva entre los salarios pagados en el mercado de trabajo y los niveles educativos.
- La inversión en capital humano aparece como una variable importante para determinar la competitividad nacional.
- En la mayoría de los países de la OCDE, más de la mitad de la población han terminado, al menos, la Enseñanza Secundaria de 2º ciclo.
- Existe una estrecha relación entre la enseñanza y el mercado de trabajo.

Estas conclusiones siguen vigentes aún hoy y así se recogen en los documentos de la propia Unión Europea, como veremos a continuación.

En primer lugar, hay que señalar que la Formación Profesional viene recogida en el artículo 127[162] del *Tratado de la Unión*, mientras que en el 128[163] se disponen los principios de la política de empleo a seguir.

La importancia que tiene la Formación Profesional en cada uno de los países de la Unión se desprende del gran valor que se le da a la hora de emprender sus actuaciones en las políticas educativas y de empleo. Esta influencia ha hecho que, para acometer una política conjunta, la *Comunidad* deba realizarla restringida por el principio de subsidiariedad. Así

[162] Art. 127: 1. La Comunidad contribuirá a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la cooperación entre los Estados miembros, así como apoyando y, en caso necesario, complementando sus respectivas actuaciones. Al hacerlo, se respetarán las competencias de los Estados miembros. 2. Al formular y aplicar las políticas y medidas comunitarias deberá tenerse en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo (Oro y Díaz Otero, 1998).

[163] Art. 128: 1. El Consejo Europeo examinará anualmente la situación del empleo en la Comunidad y adoptará conclusiones al respecto, basándose en un informe conjunto anual elaborado por el Consejo y la Comisión. 2. Basándose en las conclusiones del Consejo Europeo, el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Comité de Empleo previsto en el artículo 130, elaborará anualmente orientaciones que los Estados miembros tendrán en cuenta en sus respectivas políticas de empleo. Dichas orientaciones serán compatibles con las orientaciones generales adoptadas con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 99. 3. Cada Estado miembro facilitará al Consejo y a la Comisión un informe anual sobre las principales medidas adoptadas para aplicar su política de empleo, a la vista de las orientaciones referentes al empleo contempladas en el apartado 2. 4. El Consejo, basándose en los informes a que se refiere el apartado 3 y tras recibir las opiniones del Comité de Empleo, efectuará anualmente un examen de la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros a la vista de las orientaciones referentes al empleo. El Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular recomendaciones a los Estados miembros, si lo considera pertinente a la vista de dicho examen. 5. Sobre la base del resultado de dicho examen, el Consejo y la Comisión prepararán un informe anual conjunto para el Consejo Europeo sobre la situación del empleo en la Comunidad y sobre la aplicación de las orientaciones para el empleo (Ibidem).

queda recogido en el citado artículo 127 del *Tratado de Maastricht*[164], en donde se aborda la intención y la competencia de la Unión en este ámbito, y donde la armonización de los sistemas de Formación Profesional a través de instrumentos legales de la UE, queda excluida: "La Unión debe apoyar y complementar las políticas de Formación Profesional de los Estados". Por tanto, la única puerta que le queda abierta a la convergencia y la armonización de las políticas de formación nacionales es la competitividad internacional y la aplicación de las tecnologías. Esta fórmula ha sido refrendada en el *Tratado de Ámsterdam*[165], donde los artículos referidos a la Educación y a la Formación Profesional (149 y 150[166]) introducen las líneas y directrices de los planes de empleo de los Estados con el fin de orientarlas hacia una reducción del número de jóvenes que abandonan prematuramente el sistema escolar, así como para dotar a las nuevas generaciones de una mayor cultura en las nuevas tecnologías.

Cuadro 11. Líneas generales del Título de Empleo del Tratado de Ámsterdam

Artículo		*Concepto*
Art. 126	-	Los Estados miembros siguen siendo los principales responsables en este terreno, pero consideran el fomento del empleo un *asunto de interés común* y coordinarán sus actuaciones al respecto
Art. 127	-	En todos los ámbitos de actuación comunitaria debe tenerse en cuenta su repercusión sobre el empleo. Toda política debe tener en cuenta el objetivo de *un alto nivel de empleo*
Art. 128	-	El Tratado establece un *procedimiento multilateral y anual de supervisión* que se articula en torno a tres documentos: las *Directrices para el empleo* anuales, los *informes nacionales* sobre su aplicación y el *Informe Anual Conjunto* que debe presentarse anualmente al Consejo
Art. 128	-	Con el resultado del sistema de supervisión conjunto, y basándose en los *indicadores de empleo*, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar recomendaciones específicas de actuación inmediata dirigidas a Estados miembros concretos
Art. 129	-	Se han sentado los fundamentos jurídicos de la promoción de las *medidas de fomento* del empleo y para el análisis, la investigación y el intercambio de buenas prácticas en el terreno de la política de empleo
Art. 130	-	El Tratado crea un nuevo órgano permanente, el *Comité de Empleo*, que desempeñará un papel activo en el proceso institucional y servirá como foro de debate sobre esta materia a escala europea

Fuente: Eurostat (2002).

[164] *Tratado de la Unión Europea*, firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht.

[165] El *Tratado de Ámsterdam* fue aprobado por el *Consejo Europeo* (16 y 17 de junio de 1997) y firmado el 2 de octubre de 1997 por los Ministros de Asuntos Exteriores de los quince países miembros de la Unión Europea. Entró en vigor el 1 de mayo de 1999 tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros, según sus propias normas constitucionales.

[166] Los artículos 149 y 150 están introducidos bajo el epígrafe de Educación, Formación Profesional y Juventud, y señalan que el desarrollo de una educación de calidad en cooperación entre los Estados, se encaminará a desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembros (Art. 149). Y al desarrollo de una política de Formación Profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros, respetando plenamente la responsabilidad de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación, enfocándola a la adaptación a las transformaciones industriales, la Formación Profesional Inicial y Permanente, para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral; a facilitar el acceso a la Formación Profesional y favorecer la movilidad de los jóvenes (Art. 150). Tratado de Amsterdam por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las comunidades europeas y determinados actos conexos (Diario Oficial, n° C 340, de 10 de noviembre de 1997).

Durante la década de los 90, la Unión Europea ha estado trabajando en la creación de una política social que desarrollase toda una serie de medidas activas y preventivas con miras a reducir la dependencia y la exclusión social de las personas. Para ello ha puesto un mayor énfasis en el fomento del empleo, como una condición importante de la inclusión social, aunque sin olvidar el acceso a la educación, a la formación profesional, a una vivienda digna y a un nivel aceptable de atención sanitaria y de servicios sociales (Comisión *de las Comunidades Europeas*, 2000).

El *Consejo Europeo*, reunido en Lisboa y Feira, en marzo de 2000, hizo de la promoción de la integración social un eje esencial de la estrategia global de la Unión Europea para alcanzar su objetivo estratégico del futuro decenio: convertirse en una economía basada en el conocimiento, ser la más competitiva y dinámica del mundo, ser capaz de crecer económicamente de manera sostenible, estar acompañada de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social.

Posteriormente, en su reunión de Niza, en diciembre de 2000, se aprobó la *Agenda Social Europea*, definiendo las prioridades de actuación para los 5 años siguientes en torno a seis orientaciones estratégicas:

- Promover un mayor número y una mejor calidad de los puestos de trabajo.
- Anticiparse a los cambios en el entorno laboral.
- Luchar contra todas las formas de exclusión y de discriminación para favorecer la integración social.
- Modernizar la protección social.
- Fomentar la igualdad entre el hombre y la mujer.
- Reforzar la dimensión social de la ampliación y de las relaciones exteriores de la Unión Europea.

Tras estas previsiones políticas se encierra una realidad social. En la *Unión Europea de los 15*, el 22% de los jóvenes de 18 a 24 años dejó el sistema educativo sin haber pasado el primer ciclo de Enseñanza Secundaria. La importancia de este dato se hace más significativa cuando se observa que el 60% de ellos están sin empleo. En el caso de España, según los datos disponibles, el 30% carecen de estudios o están poco cualificados. La situación de nuestro país se vuelve más preocupante, si cabe, cuando se aprecia que entre los 18 y los 24 años, un 83% no continúan estudios de ninguna clase; casi 23 puntos más que la media europea (Eurostat, 2002).

En España, el potencial de ocupación de la población activa superaba los 20 millones de personas en el primer trimestre de 2005 (INE, 2005). Dentro de este conjunto, los colectivos más afectados por el desempleo eran los jóvenes y las mujeres, con un porcentaje, los prime-

ros de más del 40% de los que se encuentran entre los 15 y los 24 años, lo que representaba el índice de paro juvenil más alto de toda la UE.

Estos datos revelan, sin ningún tipo de dudas, que las políticas de inclusión deben seguir teniendo muy en cuenta a la población juvenil si no se quiere que quede relegada, por los déficits que presenta, no sólo respecto al mercado laboral, sino también en la participación social.

Cuadro 12. Resumen de la evolución de la política comunitaria en materia de formación profesional y empleo

Año	*Tratado*	*Decisiones sobre la F.P.*
1957	Tratado de Roma	– Principios generales para la elaboración de una política común sobre la formación profesional (1963). – Creación del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (1975).
1986	Acta Única de la Unión Europea	– Programas europeos de FP (1986-1994). – Programa de la Lucha contra el Desempleo. – Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. – Europeo e Iniciativas Comunitarias de Formación (1990-1993). – Memorando de la Comisión sobre la Formación Profesional en la Comunidad Europea (1991).
1992	Tratado de la Unión (Maastrich)	– Orientaciones para la Acción Comunitaria en el Ámbito de la Educación y de la Formación (1993). – Libro Blanco sobre el Crecimiento, Competitividad y el Empleo. – Fondo Social Europeo (1994-1999). – Programa Leonardo (1995-1999).
1997	Tratado de Amsterdam	– Cumbre de Luxemburgo y Estrategia de Empleo Europea (1997). – Orientaciones para la Acción Comunitaria en el Ámbito de la Educación, la Formación y la Juventud para 2000-2006 (1997). – Fondo Social Europeo (2000-2006). – Programa Leonardo (segunda fase) (2000-2006).
2000	Reunión de Lisboa	– Promocionar la integración social. – Convertir a Europa en una economía basada en el conocimiento, y lograr que sea la más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, acompañada de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social.
2000	Agenda Social Europea	– Prioridades de actuación para los 5 años siguientes. Seis orientaciones estratégicas: – Promover un mayor número y una mejor calidad de los puestos de trabajo. – Anticiparse a los cambios en el entorno laboral. – Luchar contra todas las formas de exclusión y de discriminación para favorecer la integración social. – Modernizar la protección social. – Fomentar la igualdad entre el hombre y la mujer. – Reforzar la dimensión social de la ampliación y de las relaciones exteriores de la Unión Europea.

Elaboración propia

6.2. La estrategia europea contra la exclusión social

Actualmente proliferan los trabajos y políticas de la Unión Europea en las que se define la exclusión como "la imposibilidad de gozar de los derechos sociales sin ayuda, en la imagen desvalorizada de sí mismo y de la capacidad personal de hacer frente a las obligaciones propias, en el riesgo de verse relegado de forma duradera al estatus de persona asistida y en la estigmatización que todo ello conlleva para las personas y, en las ciudades, para los barrios en que residen" (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992: 9). Este concepto es entendido ahora como algo mucho más amplio que el concepto de pobreza. Desde este enfoque, Tezanos plantea que los procesos de exclusión hoy nos sitúan en la perspectiva de una problemática social propia de las sociedades postindustriales, mientras que la noción de pobreza tiende a ser situada en el marco de las sociedades industriales o tradicionales (Tezanos, 1999).

Por otra parte, y hasta el *Tratado de Ámsterdam*, el empleo se consideró una resultante de la política económica cuando no una de sus línea de acompañamiento. Al principio el empleo se veía como un tema limitado exclusivamente al discurso político. Desde 1997, es decir, desde *Ámsterdam*, se dio un paso significativo hacia la consideración que merecen a escala europea los problemas del desempleo y de la creación de puestos de trabajo. Además, la interdependencia de las economías de los Estados perfiló la inclusión de un nuevo título en relación al empleo. Así, las *Directrices para el empleo* basadas en cuatro pilares y su transposición por los Estados miembros en los *Planes Nacionales de Acción para el Empleo* (*PNAE*) constituyeron el marco para la concesión de subvenciones a nivel de la Unión Europea y, en especial, de las intervenciones cofinanciadas por los *Fondos Estructurales*.

A partir de la *Cumbre Europea de Luxemburgo* se aprobó la *Estrategia Europea del Empleo* y se puso a punto la metodología de los cuatro pilares (cuadro 13):

- Incrementar la capacidad de inserción profesional.
- Mejorar el espíritu empresarial.
- Mejorar la capacidad de adaptación de empresas y trabajadores.
- Posibilitar la incorporación igualitaria de la mujer al puesto de trabajo.

Esquema 2. Estrategia europea para el empleo, según el *Tratado de Ámsterdam*

Cuadro 13. Directrices para el empleo

Pilar	*Directriz*
Empleabilidad	Asegurarse de que las personas adquieren las cualificaciones precisas para ocupar los puestos de trabajo que ofrece un mundo en turbulenta ebullición Es preciso ofrecer a las personas que pierden su trabajo oportunidades en cuanto a ofertas de trabajo, experiencia laboral, formación y otras medidas de activación, y ello lo antes posible y no después de 12 meses desde que se encuentran en situación de desempleo (6 meses en el caso de los jóvenes). Deben ofrecerse posibilidades de formación al menos al 20% de los parados. Los jóvenes y otros, como las personas con discapacidad, que son los que tienen más dificultades para encontrar trabajo y son víctima de la discriminación, precisan ayuda específica. La reforma de los regímenes fiscales, de prestaciones y de formación, animará a las personas a aceptar los trabajos que surjan y fomentarán la creación de empleo en general, lo mismo que la fijación de objetivos nacionales concretos para la formación continua.
Espíritu de empresa	Facilitar la creación de empresas y de empleo Hay que fomentar el espíritu de empresa: hay que animar y ayudar a las personas que crean nuevas empresas o que van a contratar personal. Ello exige reformar el régimen fiscal, reducir los trámites burocráticos y formar al empresariado, sobre todo en la pequeña empresa. Deben adoptarse políticas que impulsen el potencial de empleo del sector de los servicios y de las organizaciones de la "economía social".
Adaptabilidad	Concebir nuevos métodos de trabajo más flexibles que concilien la seguridad y la flexibilidad laborales Las empresas competitivas precisan métodos modernos y flexibles para hacer frente a la evolución de la economía y, al mismo tiempo, ofrecer seguridad a sus trabajadores. Las reformas y los acuerdos entre los interlocutores sociales deben abrir paso a nuevas formas de empleo y a métodos innovadores de organización del trabajo. Es preciso facilitar y abaratar las inversiones empresariales en formación del personal.
Igualdad de oportunidades	Igualdad de acceso al trabajo para hombre y mujeres e igualdad de trato en el trabajo Hombres y mujeres deben tener las mismas oportunidades de formación y el mismo apoyo para integrarse en el mundo del trabajo en situación de igualdad. Hay que adoptar medidas activas que permitan conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares y el regreso al mundo del trabajo después de una larga ausencia y es preciso corregir la infrarrepresentación de mujeres en ciertos sectores económicos. Y yendo aún más allá, es preciso observar el principio de igualdad de trato en la aplicación de los tres puntos anteriores (principio de transversalidad).

Elaboración propia

Desde entonces, cada año se aprueban para cada uno de esos cuatro pilares, las líneas directrices y los objetivos específicos que cada uno de los Estados miembros acepta con el compromiso de alcanzar determinadas metas dentro de ellos; esto supone la base de los correspondientes *Planes Nacionales de Empleo*.

El objetivo de esta estrategia europea del empleo es conseguir un incremento significativo de la tasa de empleo para todos los grupos sociales en Europa. Para ello, es de capital importancia desarrollar las cualificaciones y la capacidad de inserción profesional de las personas que se encuentran fuera del mercado de trabajo, pero sin olvidar renovar y actualizar las cualificaciones de las personas que ya tienen un puesto de trabajo, especialmente en sectores expuestos o vulnerables a las oscilaciones del mercado. Además, es preciso reforzar el espíritu de empresa y garantizar la participación en condiciones de igualdad de mujeres y hombres en el mercado de trabajo, que son considerados dentro de las políticas laborales como temas transversales.

La efectividad de la *EEE* depende de la traducción de las acciones a nivel local y regional, en zonas urbanas y rurales, es decir, en todos aquellos territorios que pueden generar una cooperación local. Para ello se necesitan nuevos planteamientos de las prioridades compartidas (programas transregionales y transnacionales) y una difusión efectiva de las ideas que tengan éxito (buenas prácticas).

Esta compleja metodología de planes, directrices, indicadores y recomendaciones periódicas que se conoce como *Proceso de Luxemburgo*[167] tiene la pretensión de intervenir mediante los mecanismos de cooperación y supervisión mutua en los temas de empleo del mismo modo que ya se había hecho respecto de la convergencia económica y monetaria

[167] Fue el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 donde se plasmó la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros de la UE.

Cuadro 14. Claves de la Estrategia Europea de Empleo

Principales objetivos	– Conseguir un alto nivel de empleo en la economía en general y en todos los colectivos del mercado laboral. – Sustituir la lucha pasiva contra el desempleo por la promoción de la empleabilidad y la creación de empleo sostenidos. Fomentar un nuevo planteamiento de la organización del trabajo, de modo que las empresas de la UE puedan hacer frente al cambio económico conciliando la seguridad y la adaptabilidad y permitiendo a los trabajadores participar en actividades de formación a lo largo de toda su vida. – Ofrecer un marco de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo para que todos puedan participar en él y acceder a un empleo
Principales principios de actuación	– Prioridad a las medidas preventivas y de intervención rápida en la política de empleo. Se trata de ayudar a las personas antes de que pierdan su empleo o en el mismo momento, y no hacerlo cuando ya llevan cierto tiempo sin trabajo. – Un nuevo modelo de gestión por objetivos. Los Estados miembros deben fijar objetivos concretos, en algunos casos a escala de la UE, como criterios de evaluación comparativa del éxito o el fracaso de sus políticas de empleo. Mecanismos anuales multilaterales para supervisar y evaluar los progresos de la estrategia. Los Estados miembros, junto con la Comisión, deben establecer mecanismos institucionales e indicadores comunes de empleo que permitan una evaluación comparativa y sistemática de su actuación. – Integración de la política de empleo en otras áreas de actuación Las distintas políticas, a escala nacional o comunitaria, deben atender a su posible repercusión sobre el empleo. – Avance hacia un Pacto por el Empleo. La política de empleo no es responsabilidad única de los gobiernos: los interlocutores sociales, los agentes regionales y locales y las ONG deben involucrarse a fondo en la consecución de los objetivos de empleo.

Fuente: http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/empl2000/invest_es.pdf

Sin embargo, las medidas de la *Estrategia* no han sido tenidas en cuenta de una forma importante por los parlamentos nacionales y regionales, a lo que se ha sumado una escasa alianza por parte de los interlocutores sociales lo que ha debilitado su potencial en algunos países respecto, sobre todo, a su dimensión de programación y evaluación. A pesar de todo, la *EEE* ha creado un marco de información, auditorias y supervisión mutua que ha modificado la percepción excesivamente rigurosa del problema del empleo, y a su vez, ha permitido que se lleven a cabo políticas más coherentes y más eficaces a escala europea y nacional en los países miembros[168].

6.3. La acción de los Fondos Estructurales

Con su apoyo, los *Fondos* buscan dar financiación a los proyectos de aquellos Estados miembros cuyo PIB per cápita es inferior al 90% de la media de la Unión.

[168] Centro de Documentación y Estudios (2000).

Cuadro 15. Objetivos de los *Fondos Estructurales* de la Unión Europea

Relación	Objetivos
Objetivo 1	Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
Objetivo 2	Reconvertir las regiones gravemente afectadas por el declive industrial.
Objetivo 3	Combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas amenazadas de exclusión del mercado de trabajo. Promoviendo la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral.
Objetivo 4	Facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.
Objetivo 5	Fomentar el desarrollo rural: a) Acelerando la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma política agraria común. b) Facilitando el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales.
Objetivo 6	Fomentar el desarrollo y ajuste estructural de regiones con una densidad de población extremadamente baja.

Elaboración propia

En este contexto, la finalidad del *FSE* es la de luchar contra el desempleo invirtiendo en aquellas medidas que faciliten el acceso al mundo del trabajo, fomenten la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral, desarrollen las competencias, aptitudes y cualificaciones de los profesionales, y ayuden a la creación de nuevos puestos de trabajo. Esto se concreta, en torno a la atención de las necesidades de los parados y de los excluidos del mercado laboral en aspectos tales como: Formación Profesional; formación previa; formación de formadores; actualización de conocimientos; cualificación profesional; asesoramiento; fomento de la vinculación entre los centros de formación y de enseñanza superior y las empresas; mejora de la calidad y los contenidos de los planes de estudio; ayudas al empleo temporal; formación tecnológica; desarrollo de estructuras de formación; servicios de asistencia a personas a cargo; ayuda a la búsqueda de empleo; enseñanza a distancia; formación continua; anticipación de las necesidades de cualificaciones profesionales y de las tendencias del mercado laboral; reciclaje profesional; planteamientos transnacionales e innovadores del desarrollo de los recursos humanos; refuerzo de la calidad de la investigación, ciencia y tecnología; estudios del mercado laboral; proyectos pilotos, entre otros.

Sus ámbitos de aplicación para el periodo 1994-1999 (etapa en la que se inician las actuaciones del *Programa Mentor*) tomaron como referencia los objetivos 1, 2, 3, 4 y 5b de los *Fondos Estructurales* de la *Unión Europea*.

En esta relación de los objetivos estructurales, las misiones del *FSE* fueron:

a) En virtud del Objetivo 1:

- Reforzar y mejorar los sistemas de enseñanza y de formación, en concreto mediante la formación de docentes, formadores y personal administrativo.

- Contribuir al desarrollo mediante la formación de funcionarios, cuando aquello resulte necesario para la aplicaron de políticas de desarrollo y de ajuste estructural.

b) En virtud de los objetivos 1, 2 y 5b:

- Favorecer la estabilidad y mantener el crecimiento del empleo de los trabajadores de pequeñas y medianas empresas amenazados por el desempleo y personas que hayan perdido su puesto de trabajo.
- Reforzar el potencial humano en materia de investigación, de ciencia y de tecnología, especialmente a través de la formación de tercer ciclo, la formación de gestores y de técnicos de centros de investigación.

c) En virtud del objetivo 3:

- Facilitar la inserción profesional de los parados amenazados por una situación de desempleo de larga duración.
- Facilitar la inserción profesional de los jóvenes en búsqueda de empleo.
- Promover la integración de las personas amenazadas de exclusión del mercado laboral.
- Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral.

d) En virtud del objetivo 4:

- Facilitar la adaptación de los trabajadores, en especial la de aquellos amenazados por el desempleo, o expuestos a mutaciones industriales.

Como se puede observar, el objetivo 3 concentraba su actividad en la incorporación o reincorporación profesional al mercado de trabajo de los jóvenes y de las personas amenazadas por el desempleo de larga duración. Las necesidades de este sector de la población requieren de una ayuda especializada y de un planteamiento de medidas eficaces que les permitan superar los obstáculos que se le presentan para su entrada en el mercado laboral, por lo que entre sus acciones estaban el impulso a la formación profesional tradicional y a las ayudas al empleo. La realización de estas acciones quedaba garantizada por el refuerzo de los servicios de formación y de empleo y la financiación de otras estructuras de apoyo, como podían ser la formación de formadores, la ayuda a la planificación y a la programación, o mediante la transferencia de conocimientos técnicos.

Dentro del ámbito de los colectivos amenazados de exclusión laboral es importante mencionar la programación de fórmulas para que los jóvenes dispongan de un mayor acceso a la formación, a la educación y a los servicios de empleo. Por este motivo, desde el *FSE* se

apoyan medidas de acompañamiento como servicios de asistencia a personas dependientes, niños, ancianos y enfermos, entre otras..

6.3.1. El Fondo Social Europeo

Fondo Social Europeo (*FSE*) es una parte integrante de la política de cohesión económica y social de la Unión Europea y de la política social europea, que está compuesta, además, por otros tres *Fondos Estructurales*: *FEDER* (*Fondo Europeo de Desarrollo Regional*), *FEOGA* (*Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola*) e *IFOP* (*Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca*). Como tal, el *FSE* contribuye a reequilibrar las diferencias tanto entre las personas como entre las regiones más ricas y las menos desarrolladas de la Unión. Supone una parte importante de la estrategia de la Unión para ajustar el crecimiento, el incremento de la competitividad y el empleo "al apoyar medidas de prevención y lucha contra el desempleo, de desarrollo de recursos humanos y de integración en el mercado laboral" (Salvá y Nicolau, 2000: 47) a fin de "fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales"[169].

La ayuda del Fondo debe permitir la concurrencia de las respuestas a las necesidades de un amplio número de grupos beneficiarios y una mayor coordinación entre sus diferentes situaciones.

6.3.1.1. Las Iniciativas Comunitarias Empleo y Adapt para el periodo 1994-1999

Dentro del *FSE* para el periodo 1994-1999 se incluían diversas posibilidades de concreción de las actuaciones. Una de ellas eran las *Iniciativas Comunitarias de Recursos Humanos*, caracterizadas por las siguientes orientaciones comunes: enfoque de abajo-arriba, enfoque transnacional y enfoque innovador del desarrollo de los recursos humanos. Para este periodo de programación, las *Iniciativas Comunitarias de Recursos Humanos* fueron dos. Una denominada *Iniciativa de Empleo*, con cuatro colectivos de trabajo diferenciados:

- *Now*, dirigida al desarrollo de la igualdad de oportunidades para las mujeres en el mercado laboral;
- *Horizon*, dirigida al empleo de aquellas personas, que encuentran obstáculos concretos para su incorporación y participación en el mercado de trabajo y que necesitasen de un abordaje de las causas profundas de su marginación y

[169] Art. 146 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea en Oro y Díaz Otero (1998).

de las escasas posibilidades que de ello se derivan, principalmente, las minusválidas.

- *Youthstart*, dirigida a facilitar a los jóvenes menores de 20 años el acceso al trabajo o a una forma reconocida de educación o formación,
- *Integra*, dirigida a mejorar las perspectivas de empleo de grupos desfavorecidos por factores de pobreza severa, drogodependencias, minorías étnicas, reclusos y exreclusos.

Y otra llamada *Iniciativa Adapt*, desde donde se abordaban los recursos humanos bajo la perspectiva del ajuste a los cambios estructurales de la industria. *Adapt* se disponía desde cuatro objetivos estrechamente vinculados entre sí:

- Ayudar a los trabajadores amenazados de paro a consecuencia de las transformaciones industriales a adaptarse a los cambios de la organización y de la estructura del empleo.
- Ayudar a las empresas a aumentar su competitividad, fundamentalmente mediante el fomento de la adaptación organizativa y de la inversión no material.
- Prevenir el desempleo mediante la mejora de las cualificaciones de la mano de obra.
- Fomentar la creación de empleo y la aparición de nuevas actividades.

Tanto una iniciativa como la otra estaban destinadas a complementar las acciones incluidas en los *Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA)*, esto es, en los *Documentos Únicos de Programación* (*DOCUP*)[170] y en sus políticas y programas comunitarios correspondientes. Así mismo, era esencial que estas *Iniciativas* mantuviesen una estrecha sinergia con otros programas, como el *Leonardo*, donde se reunían medidas de formación y de intercambio.

Para fomentar la calidad y la incidencia de las intervenciones del *FSE*, no sólo era preciso asegurarse de que las operaciones se llevasen a cabo correcta y eficazmente, sino que también se debería tener en cuenta la orientación de las perspectivas de la formación y de la

[170] La consideración (32) del *Reglamento (CE) nº. 1260/1999 del Consejo* de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los *Fondos Estructurales* conviene "en simplificar el sistema de programación aplicando un período único de programación de siete años; que, con este mismo fin, conviene limitar las formas y el número de intervenciones, plasmándolas por regla general en una intervención integrada por región, generalizando la utilización de documentos únicos de programación en el marco de los objetivos prioritarios e integrando los grandes proyectos y las subvenciones globales en las otras formas de intervención" (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 26.6.1999). En un lenguaje más conciso, diríamos que el marco comunitario de apoyo o *Documento Único de Programación* (DOCUP) se establece conjuntamente por el Estado miembro y la Comisión, e incluye las líneas de actuación prioritarias, el importe de las intervenciones requerido y las formas de intervención.

creación de empleo. En este sentido, el *FSE* daba apoyo a la *asistencia técnica* y a las *medidas innovadoras* previstas en las actuaciones (estudios, proyectos piloto, etc.). La *asistencia técnica* suponía la realización de una gran variedad de *medidas de acompañamiento* dirigidas a garantizar la calidad, la coherencia y la eficacia del trabajo efectuado: desde la preparación del *plan de acción* hasta su puesta en práctica y su posterior seguimiento.

Para mantener el *Fondo* activo y para preparar el camino para futuras operaciones, se deberían elaborar medidas innovadoras que validasen las nuevas hipótesis relativas al contenido, los métodos o la organización de la formación profesional y la promoción del empleo llevadas a cabo por los programas.

6.3.2. El impacto del FSE en España durante el periodo 1994-1999

Los pactos territoriales han puesto en marcha proyectos innovadores que han reforzado las líneas existentes a favor del empleo. En estos acuerdos sociales han intervenido, además de los distintos agentes que normalmente operan dentro del ámbito del empleo, las autoridades públicas, las instituciones académicas y las ONGs, lo que ha representado, por un lado, una mayor acumulación de oportunidades y, por otra parte, que, en la práctica, se pudiesen acometer:

- La ordenación de la oferta de formación profesional.
- La incorporación de medidas complementarias en la formación, tales como la orientación escolar o el asesoramiento de los parados.
- La mejora de la programación de acciones, tanto a nivel nacional como regional.
- La puesta en funcionamiento de los servicios de intermediación en el mercado de trabajo en España, a través de los *Planes de Servicios Integrados para el Empleo*.
- La reorientación del gasto desde las políticas pasivas de protección por desempleo hacia las políticas activas de empleo.

En estos desarrollos han influido, en buena medida, el *FSE* para el período 1994-1999, que ha ascendido a 9.272,7 millones de euros. Esta cantidad representó el 21,4% del *FSE*, lo convirtió a España en la mayor beneficiaria de las subvenciones de la Unión, suponiéndole un valor añadido equivalente al 0,5% del gasto público español anual en el mercado laboral activo.

Durante esos seis años, ocho millones de españoles se beneficiaron directamente de este tipo de fondos, a través de la Formación Profesional y de la formación universitaria, al au-

mentar las calidades de ambos sistemas educativos y también de nuevas y mejores cualificaciones, ya adaptadas al mercado laboral. La mitad de estas ayudas se destinaron a mejorar la funcionalidad y flexibilidad de la oferta respecto al mercado laboral[171].

La mayor parte del presupuesto del *FSE* (1,4 billones de pesetas o, lo que es lo mismo, 841.000 millones de euros) se destinaron a la formación, y una cantidad sensiblemente menor a la creación de empleo y a diversas acciones de acompañamiento (orientación, asesoramiento a través de expertos o asistencia técnica). De ellos, unos 5.824 millones de euros (969.000 millones de pesetas) se dirigieron a las iniciativas del *FSE* para las zonas menos desarrolladas, entre las que se encontraban 11 de las 17 CC.AA. españolas, que estaban dentro del marco del *Objetivo 1*.

Cuadro 16. Situación de España en el *Fondo Social Europeo*. Periodo 1994-1999

Situación	*Descripción*
Aportaciones y beneficiarios	– Fondos asignados a España: 9.272,7 millones de euros. – 21,4% del total del *FSE* (mayor beneficiaria de este tipo de subvenciones de toda la Unión Europea). – Presupuesto anual en torno a 1,4 billones de pesetas. – En términos de PIB, supuso un valor añadido del 0,5% del gasto público español anual en el mercado laboral activo. – 8 millones de beneficiarios.
Áreas priorizadas	– Formación profesional. – Formación universitaria. – Nuevas cualificaciones, más adaptadas al mercado laboral actual. Mitad de las ayudas del *FSE* fueron destinadas a mejorar la funcionalidad y flexibilidad del mercado laboral. – Creación de empleo. – Acciones de acompañamiento (orientación, asesoramiento y asistencia técnica). – Población ocupada en 1996: 12 millones. – Población ocupada en 2000: 14 millones. – Potencial de población activa : 16,6 millones. – 11 CC.AA. estuvieron, como Objetivo 1, dentro de los Fondos europeos dentro del periodo. – + 40% de los jóvenes entre 15 y 24 años estaban en paro en España (mayor índice de paro juvenil de toda la UE).

Fuente: http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf/en/public/inforev3/sp/ir3_5.htm

6.3.3. Las *Iniciativas Comunitarias Empleo* para el periodo 2000-2006

Las *Iniciativas Comunitarias* del período 2000-2006 contando con un presupuesto de 10.442 millones de euros, lo que representó un 5,35% del total de los *Fondos Estructurales*. Su distribución entre los Estados miembros, según propuesta de la *Comisión*[172], fue la que se aprecia en la tabla 1.

[171] europa.eu.int/comm/employment_social/ esf/en/public/inforev3/sp/ir3_5.htm

[172] La asignación fue realizada en la reunión de la Comisión de 13 de octubre de 1999.

Tabla 1. Reparto financiero por Estados miembros. Periodo 2000/06

	INTERREG	URBAN	LEADER+	EQUAL	TOTAL
Bélgica	104	20	15	70	209
Dinamarca	34	5	16	28	83
Alemania	737	140	247	484	1608
Grecia	568	24	172	98	862
España	900	106	467	485	1958
Francia	397	96	252	301	1046
Irlanda	84	5	45	32	166
Italia	426	108	267	371	1172
Luxemburgo	7	0	2	4	13
Holanda	349	28	78	196	651
Austria	183	8	71	96	358
Portugal	394	18	152	107	671
Finlandia	129	5	52	68	254
Suecia	154	5	38	81	278
Reino Unido	362	117	106	376	961
Redes	47	15	40	50	152
Eur15	4875	700	2020	2847	10442

Fuente: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prordc/prdc5_es.htm

Respecto a las *Iniciativas*, su definición quedó establecida del siguiente modo:

- *Interreg III*: cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, destinada a fomentar un desarrollo equilibrado del territorio.
- *Urban II*: revitalización de las zonas urbanas en crisis para promover un desarrollo urbano sostenible.
- *Leader* +: desarrollo rural por grupos de acción local.
- *Equal*: cooperación transnacional en la lucha contra las discriminaciones y desigualdades en el mercado laboral.

Los seis objetivos del periodo 1994-1999 que aglutinarán las acciones de los fondos comunitarios pasaron a ser sólo 3 desde 2000, según se observa en la tabla 2.

Cuadro 17. Objetivos de los Fondos Estructurales para el periodo 1994-1999

Objetivo	*Definición*
Objetivo 1	Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (permanece con idénticas características al del periodo anterior).
Objetivo 2	Reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales (permanece con idénticas características al del periodo anterior).
Objetivo 3	Adaptación y modernización de las políticas y los sistemas de educación, formación y empleo (nuevo).
Objetivos 5 y 6	Para estos objetivos del anterior periodo se reservan intervenciones específicas o pasan a ser considerados dentro de créditos de los Fondos Estructurales o de la PAC. (Reglamento (CE) 1260/99 del Consejo, de 21 de junio)

Los presupuestos del *Objetivo 1*, esto es, los destinados a proveer de fondos a las Regiones menos desarrolladas -entre ellas a 11 españolas, Cantabria dejó, durante este periodo, de ser *Región Objetivo 1*, aunque fue financiada mediante ayudas transitorias en virtud de este *Objetivo*-, darán cobertura al 22,2% de los europeos comunitarios[173].

6.3.4. Equal: la nueva orientación en política de empleo de la UE para los colectivos en exclusión sociolaboral

Equal es la nueva iniciativa europea de empleo en las que se refunden las cuatro del periodo anterior. Su objetivo es "promover nuevas maneras de combatir todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo a través de la cooperación transnacional. *Equal* tendrá asimismo en cuenta la integración social y profesional de los solicitantes de asilo".[174]

A nivel comunitario, existe una estrategia integrada de lucha contra la discriminación y la exclusión social. En esta estrategia, la *Iniciativa Comunitaria Equal* es, desde el mercado de trabajo, complementaria de otras políticas, instrumentos y acciones establecidos por la *Unión Europea*. En esta línea, la pretensión es que *Equal* vaya más allá del ámbito del mercado de trabajo, y que se apliquen los resultados de sus acciones a la legislación y a los programas de acción específicos previstos en los artículos 13 (acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual) y 137 (mejora del entorno de trabajo, de la salud y la seguridad de los trabajadores; de las condiciones de trabajo; de la integración de las personas excluidas del mercado laboral, la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral, etc.). La responsabilidad de garantizar la coherencia entre *Equal* y estas actividades corresponden a la *Comisión* y a los Estados miembros.

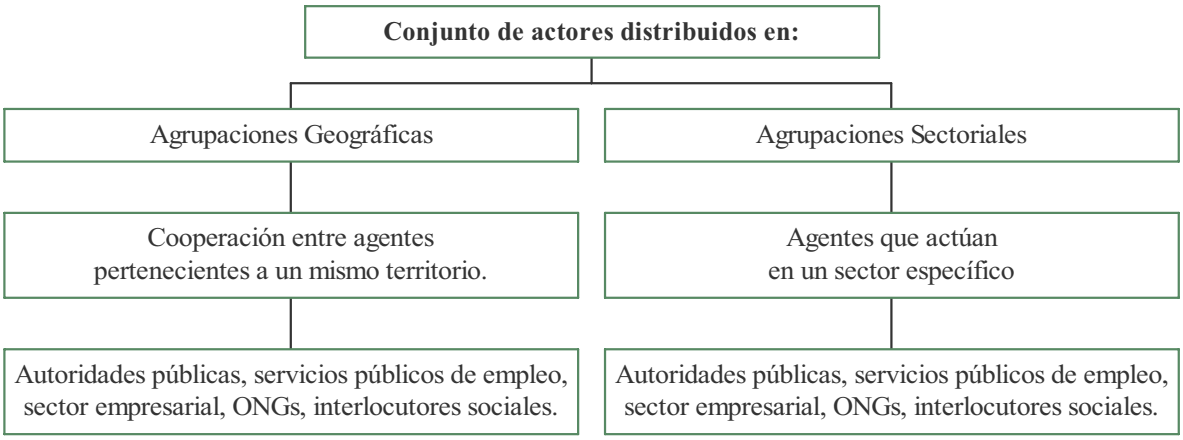
Por tanto, con *Equal* se aspira a que sea un eje importante que llegue a vincular entre sí las distintas acciones comunitarias subvencionadas, los programas apoyados por el *FSE* y los objetivos políticos establecidos en el marco de la *Estrategia Europea de Empleo*[175].

Para la puesta en marcha de los programas de *Equal* fueron necesarios pactos establecidos a nivel geográfico o sectorial denominados *Agrupaciones de Desarrollo* (*AD*). Los socios de las AD deberían definir y acordar la estrategia que iba a aplicarse y los medios para su ejecución usando enfoques innovadores. Las *AD* deberían emprender una cooperación transnacional y participar en la difusión y transferencia de las buenas prácticas. Esto es, que las

[173] La Agenda 2000. Fortalecer y ampliar la Unión Europea http://europa.eu.int/comm/agenda2000/public_es.pdf
[174] Documento 300Y0505(02).
[175] http://www.equaldefi.org/

innovaciones desarrolladas con éxito en el marco de *Equal* deberían divulgarse ampliamente a fin de conseguir la máxima repercusión en las políticas y, en su caso, incorporarse a los objetivos nºs 1, 2 y 3 de los programas de los *Fondos Estructurales* y de los *PNAE.*

Esquema 3. Distribución de las Agrupaciones de Desarrollo



Los elementos clave de la iniciativa *Equal* se enmarcan en los siguientes apartados:

- *Áreas temáticas*, definidas en el contexto de los cuatro pilares de la *EEE.*
- *Proyectos de multipartenariado con enfoque horizontal*. Los multipartenariados debían estar compuestos del mayor abanico posible de actores implicados a diferentes niveles y procedentes de diferentes sectores: Sindicatos, Cámaras de Comercio, autoridades regionales y/o locales, centros de enseñanza, ONGs, empresas, Universidades, etc.… para dar lugar a las *redes temáticas nacionales* y los *partenariados transnacionales*.
- *Cooperación transnacional*: Las *Iniciativas Comunitarias* se desarrollaron, entre otros, en el ámbito de la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo[176].
- *Innovación*: Las acciones innovadoras estaba previsto que contribuyesen a la elaboración de nuevos métodos y prácticas que mejorasen la calidad de las intervenciones de conformidad con los objetivos nºs. 1, 2 y 3[177].

[176] Art. 22 del Reglamento (CE) nº. 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales. (DOCE nº. 161 de 27 de julio de 2001).

[177] Art. 20. Idem.

- *Difusión de las prácticas y resultados*. Difusión de buenas prácticas obtenidas por los programas, y análisis de las influencias y de su repercusión en las políticas nacionales.

En cuanto al proceso de ejecución de un *Proyecto Equal* este seguía cuatro fases:

- Acción 1: Fase preparatoria: Establecimiento de Agrupaciones de Desarrollo y del Acuerdo de Cooperación Transnacional. (6 meses).
- Acción 2: Ejecución del proyecto: Aplicación de los programas de trabajo de las Agrupaciones de Desarrollo. (18 meses a 3 años).
- Acción 3: Difusión de buenas prácticas: Diseminación a través de la creación de las redes temáticas, la difusión de buenas prácticas, el análisis de las influencias y la repercusión obtenida en las políticas nacionales.
- Acción 4: Asistencia técnica: Asistencia técnica, al terminar la Acción 1 (de 2 a 3 años de duración).

Equal supuso para España durante el periodo 2000-2006 una ayuda de 4.091.millones de euros (681 mil millones de pts.) bajo el principio de monofondo, esto es, la financiación de todos los gastos del proyecto en cuestión se hacían con cargo al *FSE*, mientras que hasta entonces los que no entraban en su ámbito, por ejemplo, eran financiados por otros *Fondos* (FEDER, en los casos de infraestructuras).

Cuadro 18. Calendario de aplicación de la Iniciativa Comunitaria Equal

Fecha	Acción	Quién
05-05/00	Publicación de la Comunicación en el DOCE	Comisión Europea
15-09/00	Elaboración de los PICs y envío a la Comisión	Estados miembros
22-09/00	Decisión de admisibilidad del PIC	Comisión Europea
22-09/00 a 22-02/01	Negociación del PIC	Comisión Europea y Estados miembros
09/00 a 22-02/01	Fase de planificación para la preparación de orientaciones y formularios	Estados miembros
22-09/01	Aprobación de todos los PIC y lanzamiento de la convocatoria	Comisión Europea y Estados miembros
22-02 a 22-05/01	Presentación de solicitudes de las Agrupaciones de Desarrollo	Agrupaciones de Desarrollo en los Estados miembros
22-05 a 9-11/01	Valoración y selección de las Agrupaciones de Desarrollo para la Acción 1	Estados miembros

6.4. El Programa Operativo

Antes de hacer referencia al diseño del *Programa Mentor* respecto del *Programa Operativo*, nos parece necesario introducir algunos conceptos que hagan entendible en que consiste este último.

En primer lugar, hay que decir que el *Marco de Apoyo Comunitario* (*MAC*)[178] constituye el cuadro de referencia básico al que deberá ajustarse la programación de detalle (los *Programas Operativos*) para que se permita la derivación de los fondos comunitarios. El *Marco de Apoyo Comunitario* se establece, según Faíña, Lirón y Ramos (2000).:

- Las prioridades estratégicas a las que se deberán aplicar los *Fondos Estructurales* y la cuantía de cada fondo (*FEDER*, *FSE*, *FEOGA-Orientación* e *IFOP*) que se asignará a cada una de ellas.
- La distribución de los recursos en los territorios de las Regiones beneficiarias del *Objetivo 1* y las prioridades acordadas para la financiación comunitaria.
- La distribución de los recursos de financiación comunitaria que van gestionar cada una de las Administraciones con competencias en los territorios del objetivo 1.
- Los procedimientos de gestión, evaluación, seguimiento, control, etc. que se deberán aplicar a fin de garantizar que la financiación comunitaria se utilice según lo establecido y con la mayor eficacia posible.

Desde la perspectiva de la *Comunidade Autónoma de Galicia*, y como marco de referencia de la actuación del sector público gallego para el período 2000-2006, se elaboró el *Plan estratégico de desarrollo económico de Galicia*, en donde se proponía trabajar en las medidas orientadas a la mejora del capital humano, su empleabilidad y el respeto al principio de igualdad de oportunidades que se concretaron en torno a tres centros de atención (Faíña, Lirón y Ramos, 2000):

- El enlace entre los sistemas formativos reglados y el mercado laboral.
- La mejora de la cualificación y de la empleabilidad de la población en paro.
- La mejora de los mecanismos de funcionamiento del mercado de trabajo regional y el estímulo al surgimiento de iniciativas de empleo

[178] Documento que recoge la síntesis de los diagnósticos y estrategias de desarrollo regional y los cuadros y modalidades de apoyo de los Fondos Estructurales.

Para ir situando las acciones del *Programa Mentor*, diremos que los *Marcos Comunitarios de Apoyo* de los objetivos 1 y 3 definen como prioridades de gasto del *FSE*, con una medida de garantía social dentro del eje de *Refuerzo de la educación técnico-profesiona*l y dos medidas de lucha contra la exclusión en el eje de *Integración laboral de las personas con especiales dificultades*. Este último eje se divide, a su vez, en una medida a favor de la integración de los discapacitados y otra en beneficio de la integración laboral de las personas en riesgo de exclusión del mercado de trabajo. En ambos casos, las acciones que se cofinancian deben adoptar la forma de itinerarios integrados de inserción. Es, pues, aquí en donde tiene cabida el *Programa Mentor* en el *Programa Operativo 2000-2006,* dándole así continuidad al trabajo realizado anteriormente desde la *Iniciativa Comunitaria Youthstart*, como más adelante explicaremos.

6.5. Medidas e iniciativas relevantes en España a favor del empleo juvenil

El nacimiento de la formación ocupacional (*FPO*), tal como hoy en día la conocemos, arranca del *Acuerdo Económico y Social* de 1985, firmado por la *Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa* (*CEPYME*) y la *UGT*. Este acuerdo planteó una serie de reformas estructurales y medidas relativas en materias tan distintas como la política fiscal o la Formación Profesional. Fijó además, las pautas para la negociación colectiva. En cuanto a las nuevas orientaciones que se tuvieron que tomar, estuvieron:

1. El aumento de los estudios sobre las demandas de formación del mercado laboral.
2. La integración de la Formación Profesional en las políticas de empleo.
3. La coordinación entre la oferta de formación pública y privada.

Estas tres directrices marcaron la filosofía del *Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional* (*FIP)*[179]. Un *Plan* que incluía entre sus puntos de mayor interés la creación de un programa de *Escuelas Taller* y *Casas de Oficios* como una medida para el fomento del empleo juvenil a través de una formación en alternancia con el trabajo, en actividades relacionadas con la rehabilitación del patrimonio, medio ambiente y entorno urbano, así como de la recuperación de oficios artesanales. Este programa inició sus actividades ese mismo año, con carácter experimental. Dos años después, se consolidó como un excelente instrumento de inserción de los jóvenes en el mercado laboral, a la vez que como un programa de cualificación y fomento del empleo y como un generador de iniciativas empresariales por parte de los pro-

[179] El *FIP* entraría en vigor con la publicación de la *Orden Ministerial de 31 de julio de 1985*.

pios alumnos participantes en él. Estos fueron los principales motivos que hicieron que se tomase el acuerdo de escindirlo del conjunto del *Plan FIP*[180].

El año 1988 marcó el punto de transición entre la etapa de puesta en marcha de la *FPO* y la de su consolidación, ya que en ese año se concibió el *Programa Nacional de Formación Profesional* mediante el cual trató de integrar y armonizar la FP reglada y la ocupacional, por medio de ocho programas diferentes. Esta fórmula tándem quedó después recogida en la *LOGSE* en los siguientes términos: "La formación profesional comprenderá el conjunto de enseñanzas que, dentro del sistema educativo y reguladas en la ley, capaciten para el desempeño cualificado de distintas profesiones. Incluirá también aquellas otras acciones que, dirigidas a la formación continua en las empresas y a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores, se desarrollen en la formación profesional ocupacional que se regulará por una normativa específica. Las Administraciones públicas garantizarán la coordinación de ambas ofertas de formación profesional" (Art. 30).

En los años posteriores, el *Plan FIP* fue modificándose para adaptarlo a las necesidades que paulatinamente se fueron generando en función de las demandas del mercado laboral español y de las normativas comunitarias del *Fondo Social Europeo* (*FSE*). Como ejemplos de algunas modificaciones introducidas en el *Plan* respecto al mercado se pueden citar: la apertura de la formación a un mayor número de colectivos como trabajadores de empresas o autónomos, minusválidos, emigrantes, etc. o la disminución del tiempo que el parado podía permanecer inscrito en las oficinas del *INEM* (de 2 años a 1 año). Mientras que, con respecto al *FSE*, se tuvieron en cuenta la posibilidad de dar una mayor diversificación a las acciones formativas y una mejora en la gestión de los recursos, entre otras.

6.5.1. Escuelas Taller y Casas de Oficios

Las *Escuelas Taller* y *Casas de Oficios*[181] constan de dos etapas, una centrada en la formación ocupacional (teoría y práctica de 6 meses de duración sobre un oficio determinado) y otra en la convivencia de la formación con el trabajo: *aprender trabajando*. En esta segunda etapa, los alumnos-trabajadores son contratados y perciben una remuneración. La suma de los periodos de ambas etapas no debe ser inferior al año ni superior a los 2.

Los objetivos de los programas de *Escuelas Taller* y *Casas de Oficios* son:

[180] *Orden de 29 de marzo de 1988 por la que se regulan los programas de Escuelas-Taller y Casas de Oficios*.

[181] Las *Escuelas Taller* están reguladas actualmente en Galicia por la *Orden del 4 de febrero de 2000, por la que se desarrolla el decreto 344/1999, de 23 de diciembre, y se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones al programa de escuelas taller y casas de oficios* (DOG de 17 de febrero de 2000).

- Integrar socioprofesionalmente a los jóvenes por medio de una formación práctica en profesiones demandadas por el mercado de trabajo, principalmente, en las relacionadas con el medio ambiente, la calidad de vida y los nuevos yacimientos de empleo.
- Recuperar a los alumnos que hayan abandonado la educación primaria.
- Rehabilitar y conservar el patrimonio.
- Informar a los alumnos sobre el mercado de trabajo, sobre la búsqueda de empleo por cuenta ajena y de la cultura empresarial.
- Participar en programas de desarrollo local.

6.5.2. Otras iniciativas de promoción de empleo

Otras iniciativas de promoción de empleo, aunque no únicamente dirigidas a los jóvenes, son los *cursos de formación ocupacional,* que pueden estar gestionados por el INEM o por las CC.AA. con competencias en la materia. Se desarrollan tanto por entidades sociales colaboradoras de las Administraciones como por organizaciones empresariales-sindicales, empresas de economía social u otras entidades público-privadas (Salvá y Nicolau, 2000).

Caben destacarse, asimismo, las acciones que la Administración realiza a través del denominado *empleo social protegido*[182]. Éste supone la contratación laboral temporal de aquellos trabajadores que se encuentran en algún tipo de situación de exclusión social, con la finalidad de mejorar su empleabilidad. Esta modalidad se materializa por medio de convenios entre el INEM y las corporaciones locales o los órganos de Administración del Estado, CC.AA., Universidades e instituciones sin ánimo de lucro para la realización de obras y servicios de interés general. Esta fórmula de contratación se agrega en muchas ocasiones a otros proyectos de inserción sociolaboral que poseen una mayor amplitud, como pueden ser las *rentas mínimas de inserción*.

[182] "Este modelo de programas nació en Navarra en 1985 con la creación de los denominados «campos de trabajo» (llamados «empleo social protegido» a partir de 1990) (sobre ellos véase Laparra y otros, 1989). Los «salarios sociales» de Andalucía, Asturias y, en algún modo, Castilla-La Mancha, pueden situarse dentro de este modelo. En 1993, unos 58.000 hogares (alrededor de un 0'5% de los hogares españoles) fueron atendidos por programas considerables de modo global como de «salario social». Los cuatro programas más completos (los del País Vasco, Madrid, Navarra y Cataluña) alcanzan el 63% de los hogares atendidos (Solana Ruiz, 1999: 13-15).

En los artículos 18 y 20 de la *Ley 9/1991, de 9 de octubre, de Medidas Básicas para la Inserción Social de Galicia* queda recogido que en los proyectos de inserción serán tenidos en cuenta a la hora de valorar las necesidades y características de cada caso, de tal forma que procure la autonomía personal, familiar y económica del beneficiario y logre su integración social y/o laboral.

6.5.3. Empresas de inserción

Otro modelo y programas de inserción laboral que ha adquirido recientemente un desarrollo importante es el materializado a través de las empresas de inserción y/o empresas sociales sin ánimo de lucro y con el que colaboran las distintas Administraciones (estatales, europeas, autonómicas y locales) por medio de subvenciones. Sus proyectos van dirigidos, generalmente, a los colectivos socialmente más desfavorecidos y/o excluidos (población marginada e insuficientemente escolarizada, emigrantes, etc.) de zonas urbanas, que acceden a ellos por derivación desde los servicios sociales. Su objetivo es la contratación temporal de estos trabajadores con dificultades de integración a fin de que adquieran hábitos y conocimientos que les permitan, al cabo de un tiempo, insertarse o reinsertarse en el mercado laboral ordinario.

En España, las promotoras de las *empresas de inserción* son entidades no lucrativas de carácter social, sólo unas pocas tienen una personalidad jurídica diferente (Sociedades Limitadas y, en menor medida, Sociedades Anónimas). Su estructura es de microempresas y pequeñas empresas, aunque hay algunos casos de medianas empresas. Su actividad se desarrolla en ámbitos con alta demanda de mano de obra pero sin grandes aportaciones en capital, como son: la recogida y reciclaje de residuos urbanos y mobiliario; la limpieza industrial y doméstica, o la jardinería, aunque recientemente también se ha incorporado el sector de la construcción.

Sus condiciones de trabajo son, en general, mejores que las ordinarias, debido a que la política de contratación y despidos es menos estricta y porque la legislación laboral se cumple en mayor medida en cuestiones de horarios y salarios, sin darle excesiva prioridad a la competitividad y productividad. Su principal déficit se encuentra en su incipiente estructuración comercial y financiera, y de la gestión y organización del trabajo.

Las *empresas de inserción* en España no disponen de legislación específica, a pesar de la insistencia por parte de éstas[183]. Esta ausencia de legalización hace que tanto su definición y descripción como su funcionamiento, sean un tanto ambiguos, sobre todo en materia fiscal y en las relaciones laborales. Ante esta falta de una norma específica, y debido al compromiso que supone el *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social*[184], el Gobierno decidió hacer una mención concreta a este tipo de empresas en la *Ley de Medidas Urgentes de reforma del*

[183] La regulación de las empresas de inserción laboral tiene su base en la disposición adicional novena de la *Ley 12/2001, del 9 de julio, de medidas urgentes de la reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad*.

[184] Dentro de este Plan Nacional de Acción para Inclusión Social, el Objetivo 1.1 es el "Fomento del acceso al empleo para las personas en situación o riesgo de exclusión social" y dentro de las "actuaciones previstas para el periodo 2001-2003", se establece "Apoyar a las empresas de inserción y promover su regulación legal, mejorando su operatividad".

Mercado de Trabajo[185], en concreto en su *Disposición Adicional Novena*. Esta inclusión reglamentaria les llama "empresas de promoción e inserción laboral de personas en exclusión social", concediéndoles la posibilidad de contratar a aquellas personas en riesgo de exclusión social (aunque sin carácter de exclusividad), e indicando que su forma jurídica y actividad económica podrá ser cualquiera pero con la condición de que "dediquen habitualmente no menos del 30% de sus puestos de trabajo al empleo de personas (a las que el mismo texto considera excluidas)...para formarlas y adiestrarlas en el ejercicio normalizado de una actividad laboral". Además, señala que su objeto será "la plena integración laboral y el acceso al empleo ordinario de las indicadas personas".

Por último, establece que estas empresas podrán beneficiarse de las bonificaciones previstas por la *Ley de Medidas Urgentes* y que "podrán desarrollar los programas que se determinen en colaboración con las Administraciones y Entidades Públicas con competencias en la inserción laboral de personas en situación de exclusión social", pudiendo, también, formalizar convenios con los servicios públicos de empleo[186]. Estas especificaciones de colaboración indican que las CCAA. serán las que regulen las empresas de inserción y las encargadas de realizar las políticas de ayudas[187]. Esta posibilidad acarrea una desigualdad patente, dada la diferente tradición y vocación al respecto de la iniciativa social y su imposibilidad para adquirir un rango estatal, y, en consecuencia, de un tratamiento especial en materia de fiscalidad o de legislación laboral.

Desde una perspectiva social y de empleo europea, las empresas de inserción españolas están más próximas a la *nueva empresarialidad*[188] que a una verdadera *responsabilidad social de la empresa*[189], puesto que se dedican a actividades económicas vinculadas a ciertas necesidades de la inserción sociolaboral desde un compromiso social, pero desde las entidades so-

---

[185] Este Proyecto de Ley fue aprobado por las Cortes en junio de 2001, dando así aprobación al *Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 marzo, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad* (BOE 03.03.2001).

[186] El texto de la Ley establece en el artículo 4.1.3 que son personas consideradas "en riesgo de exclusión social": los perceptores de Rentas Mínimas y personas que aún reuniendo sus requisitos sociales no pueden acceder a las mismas por razones administrativas; los jóvenes entre 18 y 30 años procedentes de instituciones de protección de menores; las personas en procesos de rehabilitación por drogadicción o alcoholismo; los internos de centros penitenciarios en situación de acceder a empleo y liberados condicionales y ex-reclusos.

[187] En Galicia, se reguló mediante el *Decreto 156/2007, del 8 de agosto de 2007* (DOG del 19 de julio de 2007), que regula el procedimiento para la cualificación de las empresas de inserción laboral, crea su registro administrativo y establece las medidas para el fomento de la inserción sociolaboral.

[188] Concepto introducido por la Dirección General V en el Primer Informe de Evaluación de las Iniciativas de Desarrollo Local y Empleo (ILDE's). En él se concibe a la empresa no sólo como un ente de producción y creación de riqueza sino también como organizadora de la sociedad a través del empleo y de la satisfacción de ciertas necesidades sociales.

[189] Según expresa la Comisión Europea, es responsabilidad social de la empresa el integrar de forma voluntaria las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores" en Comisión de las Comunidades Europeas (2001: 7).

ciales del Tercer Sector, y no desde la solidaridad de las empresas ordinarias.

Existen varias asociaciones que compendian a las empresas de inserción desde un propósito de defender, reivindicar y mejorar el apoyo que se les presta desde las Administraciones públicas. La mayor de ellas es la *Federación Española de Entidades Empresa de Inserción* (FEDEI).

6.5.4. Programas de Garantía Social

Entre las iniciativas más interesantes dirigidas a jóvenes desempleados en el conjunto del Estado, destacan los denominados *Programas de Garantía Social*, orientados principalmente a aquellos jóvenes que están poco escolarizados o con unos niveles insuficientes de formación para una inserción eficaz en el mercado laboral. Se trata, pues, de todo un abanico de programas y cursos de formación ocupacional, diseñados y financiados por las instituciones del Estado o de los gobiernos autonómicos, cuya principal virtud es que se desarrollan en estrecha colaboración con los ayuntamientos y con entidades privadas. Tienen su base en un contenido práctico y profesionalizador, desde el que se trata de responder a las necesidades y demandas de las empresas. Su duración varía entre las 720 y las 1.800 horas de formación distribuidas entre 26 y 30 horas semanales de enseñanzas no regladas. Algunas de sus modalidades son compatibles con un contrato de trabajo, además de contemplar la posibilidad de realizar prácticas en empresas.

Capítulo 7

Modelos de inserción sociolaboral de los jóvenes tutelados en España

En España, el resultado del reparto de la competencia del Estado preautonómico sobre la protección de menores entre las autonomías ha dado lugar a la creación de una pluralidad de sistemas propios en cada una de ellas. Esta heterogeneidad está homogeneizada, en cierta medida, por la articulación que se realiza desde las directrices de la legislación estatal y por la homologación de unas políticas e instituciones que están supeditadas, muchas veces, por una realidad que les es común. No obstante, su articulación y homologación no impiden que haya elementos diferenciadores que son propiciados por el momento evolutivo de cada uno de los sistemas autonómicos, debido a sus presupuestos económicos, a la tradición en una determinada oferta de servicios o a la solución paliativa o estratégica que le haya dado cada Comunidad a una medida concreta. Estas consideraciones han permitido que, en el caso de la integración sociolaboral del menor, se hayan patrocinado diversas fórmulas de intermediación para su salida institucional, que a continuación vamos a esbozar.

Para proceder con una cierta lógica en esta cantidad de programas, actuaciones y recursos autonómicos, vamos a ajustar los distintos programas y planes a unos marcos generales desde los que poder interpretar sus posibilidades de intervención. La clasificación a la que hemos llegado nos permite verlos desde los siguientes agrupamientos:

1. Programas centralizados con actuaciones específicas.
2. Programas con poblaciones y actuaciones específicas.
3. Planes integrales para la inserción sociolaboral de los jóvenes tutelados.

A ellos nos vamos a referir en los siguientes puntos, exponiendo los modelos seguidos por algunas de las Comunidades para la preparación de sus tutelados para su inicio en una vida autónoma.

7.1. Programas centralizados con actuaciones específicas

Entendemos por un *programa centralizado con actuaciones específicas* aquel que, siguiendo una misma línea general de actuación para los distintos jóvenes tutelados, ofrece, sin embargo, a cada uno de ellos distintas opciones en función de sus necesidades particulares, con el fin de personalizar su itinerario. En esta fórmula se hallan, en un primer nivel, las Comunidades de Navarra y Aragón.

En la *Ley Foral 15/2005 de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia* de Navarra se introduce lo que van a ser los programas de autonomía personal de esta Comunidad, considerando como tales a aquellos que sirven para el "seguimiento personalizado de un menor con edad superior a los dieciséis años, o mayor de edad sobre el que haya sido ejercida alguna medida administrativa o judicial por un profesional y durante un período determinado, mediante un compromiso o programa de formación destinado a dar cobertura a las necesidades formativas, con el objetivo de conseguir la progresiva integración social y laboral, su independencia y autonomía al finalizar el acogimiento residencial"[190]. Este programa, además, está siendo complementado en la actualidad con unas ayudas económicas de carácter temporal que sirven para financiar las necesidades de estudios, vivienda, etc. del joven con el fin de poder cumplir con los objetivos propuestos en torno a su autonomía. Para su asistencia personal, el menor cuenta con el apoyo de los profesionales del equipo de menores del *Instituto Navarro de Bienestar Social*, que son, en definitiva, los articuladores de todo el programa.

Por su parte, la Comunidad de Aragón dispone de un *Servicio de medidas de apoyo a menores tutelados y ex-tutelados* que está adscrito al *Instituto Aragonés de Servicios Sociales*. A través de él se habilitan aquellas actuaciones que puedan garantizarle a los jóvenes, que están en situación de independizarse de la tutela pública y no pueden regresar a su domicilio familiar, el logro de este objetivo. Su atención se centra en los jóvenes de entre 16 y 21 años. Los recursos de que dispone son los de ayudas económicas de carácter personal para la protección de menores[191], las prestaciones económicas generales de la acción social general y el acompañamiento educativo para favorecer y asegurar su proceso personal de integración y normalización social y laboral. El *Servicio* realiza la adscripción de los chicos y las chicas mediante la formalización de un contrato de aceptación de unas condiciones previas para, posteriormente, prepararles un proyecto individual de inserción y asignarles los diferentes

[190] Artículo 85 de la *Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y adolescencia*. (B.O.N. nº. 149, 14-12-05).

[191] *Decreto 48/1993, de 19 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las modificaciones de prestaciones económicas de acción social reguladas por la Ley 4/1987, de 25 de marzo*.

Decreto 88/1998, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las ayudas económicas de carácter personal en el marco de la protección de menores.

recursos y apoyos técnicos que necesiten, de acuerdo con su proceso y situación personal. La responsabilidad de su seguimiento recae en los encargados de cada uno de los recursos a los que se deriven.

Otra Comunidad que situamos dentro de este formato, pero ya con un nivel algo superior, es la de Valencia. En ella se han puesto en marcha varios *centros de emancipación* que, normalmente, se encuentran vinculados y/o próximos a los centros de acogimiento residencial, sirviéndoles de apoyo a estos últimos para el desinternamiento de sus jóvenes. A través de estos equipamientos se promueve la inserción por medio de unos educadores y coordinadores que valoran y capacitan a los jóvenes en la superación de sus dificultades de autonomía. Sus usuarios son los jóvenes de los centros de menores de entre 16 y 17 años, aunque también admiten a jóvenes extutelados de entre 18 y 23 años. El número de plazas de cada equipamiento está comprendido, actualmente, entre un mínimo de 3 y un máximo de 7[192]. Para acceder a ellas, se les exige voluntariedad, compromiso, responsabilidad y capacidad de esfuerzo para su plena inserción sociolaboral y autonomía personal, además de una carencia de recursos propios y familiares con los que poder avalar su inserción. Las atenciones que se les brindan tienen un carácter asistencial y educativo. Entre ellas están: el acogimiento, la manutención, la educación integral, la atención médico-sanitaria a través de los medios públicos, el desarrollo de hábitos laborales o la incorporación a programas formativo-laborales. La dinamización de los recursos de este *Programa* corre a cargo de un servicio de la Administración autonómica denominado *Servicio de Orientación Socio-laboral*.

Por último, las Comunidades de Castilla - La Mancha y Galicia se encuentran en un tercer nivel. La primera de estas Comunidades dispone del denominado *Proyecto Emancipa*. Este permite preparar a los jóvenes tutelados y extutelados de entre 16 y 24 años de edad para la independencia mediante el apoyo económico, alojamiento, formación, integración social y laboral, gracias a un seguimiento individualizado. Sus principales recursos asistenciales son sus *pisos de autonomía*, que están definidos en función de dos tipologías delimitadas por la mayoría de edad: los tutelados y los extutelados. El *Programa* pone "énfasis en una acción educativa global con cada joven, que adquiere sentido en un conocimiento suficiente de su situación y en la elaboración de un plan de trabajo estructurado, y donde los apoyos económicos se interpretan como uno de los recursos disponibles, pero no el primordial, con que cuenta el joven para su progresiva independencia"[193]. La labor de coordinación de las actuaciones y de los recursos recae en la figura del educador insertor, que es, además, el profesional de referencia para los jóvenes y el coordinador entre sus tareas y las de los educadores de los centros.

---

[192] *Orden de 19 de junio de 2003, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regula la tipología y condiciones materiales y de funcionamiento de los Centros de Protección de Menores, en la Comunidad Valenciana.*

[193] Programa de Autonomía Personal. http://www.apintegracion.org/pap.htm.

Los elementos principales en los que se basa el *Proyecto Emancipa* son los de ofrecer un apoyo, planificado y coherente al desarrollo personal del joven que ha de contar con su propio compromiso para la potenciación de sus capacidades y la consecución de un mayor nivel de autonomía. El apoyo a su inserción laboral se hace por medio de aquellas actuaciones que estén encaminadas a dotarlos de unas actitudes, conocimientos y procedimientos necesarios para que logren su efectiva inserción en el mundo del trabajo, y de aquellas otras actuaciones que les permitan su acceso a unas condiciones de vivienda y de convivencia dignas y suficientes para su emancipación. Una plusvalía de este programa respecto al de las demás Comunidades Españolas es que la edad máxima de trabajo con los jóvenes es superior: 24 años.

Galicia, como hemos visto, ofrece el *Programa Mentor* como programa de preparación para la autonomía de los menores tutelados por la Administración autónoma gallega. Para su ejecución cuenta con un equipo formado por especialistas en inserción laboral de jóvenes. Y entre sus medidas contempla: la evaluación personalizada de los menores para conocer sus potencialidades y/o carencias en los ámbitos formativo y laboral, la formación en habilidades básicas para la búsqueda activa de empleo, su acompañamiento y asesoramiento, la inserción en centros de formación reglada u ocupacional para que puedan conseguir la capacitación necesaria para su empleo, y su inserción laboral. La metodología empleada por el *Programa* está basada en los siguientes principios pedagógicos: la personalización educativa (las especialidades formativas o laborales en las que se inserten los menores estarán adaptadas y potenciarán sus características personales), la formación práctica (los contenidos de su formación serán eminentemente prácticos), la metodología inductiva (se les proporciona aprendizaje partiendo de lo concreto, basándose en los aprendizajes previos y en la investigación-acción), la tutorización (cada menor cuenta con un tutor laboral en su centro de referencia y un tutor especialista del *Equipo Mentor*), la corresponsabilidad educativa (el menor es corresponsable activo de su formación e inserción). Por último, los instrumentos que utiliza el *Programa* para su desarrollo son: el proyecto educativo laboral en el que se plasman los resultados de la evaluación inicial así como los objetivos pedagógicos que se esperan conseguir, las actividades que deberán ser realizadas, los períodos de consecución y su grado de logro, y el contrato pedagógico, mediante el que se trata de implicar activamente al menor en su proceso formativo-laboral. En él se reflejan los compromisos asumidos por cada una de las partes (centro, equipo tutorial y menor): derechos y actividades a realizar. Por otra parte, esta Comunidad también goza de un recurso específico para el alojamiento y la preparación transitoria a la vida activa: la *vivienda tutelada*, a la que se accede en función de unos determinados criterios y de forma progresiva.

7.2. Programas con poblaciones y opciones diferenciadas

Definimos como programas con poblaciones y opciones diferenciadas aquellos que actúan desde programas propios para cada una de las poblaciones diana y que, por tanto, sus recursos se acomodan de forma diferente a cada una de ellas. Aquí se hallan los programas autonómicos de Asturias, Baleares y Castilla y León.

Asturias cuenta con tres modalidades de programas de desinternamiento, en función de tres tipos de población: jóvenes mayores de 16 años acogidos en centros (*Programa de desinstitucionalización*), jóvenes tutelados entre 16 y 20 años de edad, que siguen un proceso normal (*Programa de preparación para la vida independiente*), y jóvenes que sufren dificultades de comportamiento y autocontrol, de entre 16 y 18 años de edad (*Programa de socialización*). Para los dos primeros grupos, la alternativa a su estancia en el centro de acogida normal es su paso a una residencia alternativa. Tanto desde un dispositivo como desde otro se les proporciona un *Plan de preparación para la vida independiente* con el apoyo de un educador de referencia. Sin embargo, este *Plan* origina distintos tipos de respuestas según se trate de menores de 18 años, con los que se incide, sobre todo, en favorecer su integración social y su autonomía personal mediante su inclusión en los circuitos sociales y laborales normalizados, o de extutelados, con los que se amplia la primera opción con la posibilidad de obtener una ayuda económica destinada a complementar sus ingresos y, así, poder satisfacer mejor sus necesidades generales durante el período de transición (cuidados, alimentación, educación, vestido, vivienda y transporte). Para los jóvenes con problemas comportamentales, la opción pasa por actuar sobre su comportamiento a fin de normalizarlo y así conseguir una autonomía responsable. Para estos jóvenes, el *Principado de Asturias* dispone de unos centros específicos: los *centros de socialización.*

En la *Comunidad de las Islas Baleares*, el programa de transición a la vida autónoma tiene como plataforma de ejecución los *Centros de preparación para la emancipación*[194]. Desde ellos se inicia un proceso de desinternamiento gradual con el que se favorece su independencia social y laboral. Estas aspiraciones tratan de formalizarse basándose en los contenidos de la *Ley integral de la atención y de los derechos de los Menores de las Islas Baleares*, que son aplicados, preferentemente, con los jóvenes de 16 y 17 años en situación de guarda o tutela, gozando de una particular consideración aquellos que, por sus especiales circunstancias físicas, psíquicas o sociales, puedan ser susceptibles de un trato discriminatorio. Esta ley también quiere dar respuesta a los jóvenes inmigrantes, es decir, a aquellos "adolescentes extranjeros que presenten desprotección familiar total y requieran un recurso residencial específico debido a las dificultades de inserción motivadas por las diferencias

[194] Art. 91.2.f de la *Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención y de los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears* (BOIB, nº. 163 de 18/11/2006).

idiomáticas, culturales y sociales; a estos menores les será de aplicación lo establecido en la normativa específica en materia de extranjería y especialmente sobre las actuaciones administrativas para llevar a cabo y regularizar su estancia"[195]. Para estos jóvenes, la Comunidad balear dispone de centros de acogimiento específicos. A estos dos grupos hay que añadir el de los menores en proceso de reeducación, con los que desarrollan proyectos socioeducativos individuales adaptados a sus características psicológicas y sociales. Una circunstancia particular de los programas de esta Comunidad es que parecen no tener en cuenta a sus jóvenes extutelados.

La tercera Comunidad que se podría incluir en esta modalidad de trabajo para la autonomía es la de Castilla y León, puesto que la Administración castellano-leonesa ha previsto acciones diferenciadas en función de unas poblaciones específicas, aunque sin darles una denominación propia a sus marcos de referencia. Concretamente, estas agrupaciones son las de:

1. los *jóvenes mayores de 16 años* que no pueden convivir con sus familias, pero que sí muestran un grado de autonomía suficiente a la vez que un rechazo a los recursos específicos de protección;
2. los *jóvenes extutelados hasta los 21 años* que no cuentan con un apoyo familiar apropiado, pero sí disfrutan de capacidades para el desarrollo de una vida independiente;
3. los *jóvenes mayores de 18 años con algún tipo de discapacidad*, y
4. los *jóvenes que sufren problemas de socialización* que les impiden convivir en un recurso normalizado.

Estos cuatro grupos particulares reciben diferentes formas de atención en consonancia con sus carencias. De este modo, a los mayores de 16 años se les plantea la posibilidad de una inserción laboral asistida, especialmente en aquellos casos en que presenten unas dificultades adicionales, con el fin de favorecer su proceso de maduración y, de este modo, propiciar su vida independiente. En cuanto a los jóvenes extutelados, la naturaleza de las actuaciones tiene que ver con la atención directa y personal a sus necesidades, tanto en torno a sus posibles momentos de crisis como al alojamiento o la inserción profesional, también pueden solicitar una ayuda económica que les permita solventar sus insuficiencias en cuanto a vivienda, alimentación, desplazamientos o material para el estudio o trabajo. Otras oportunidades que se les brindan a estos dos primeros colectivos son las de poder solicitar ayudas para el estudio cuando sus ingresos sean escasos o nulos y no exista apoyo familiar, o beneficiarse de un acceso prioritario a los programas de orientación profesional y de fomento del empleo que estén a cargo de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, o que, cuando tengan entre 16 y 25

[195] Art. 91.2.c. Idem.

años, puedan acceder a las contrataciones laborales que oferten estos ayuntamientos.

En el caso de los jóvenes con problemáticas de discapacidad, las asistencias están orientadas al abordaje y mejoramiento de su proceso de integración en todos los sentidos. Por último, los jóvenes que sufren problemas de socialización se desarrolla con programaciones individuales, tanto escolares y de educación compensatoria como prelaborales o laborales, en hogares y unidades especiales, a través de talleres polivalentes monitorizados por especialistas.

7.3. Plan integral con implicación de varios departamentos

Hemos dejado para el final el paradigma de los programas que aportan un mayor número de actuaciones específicas para las poblaciones de jóvenes tutelados en procesos de inserción sociolaboral. En él, en principio, sólo podríamos incluir a la Comunidad de Cataluña, única que dispone de un plan interdepartamental. Sin embargo, el *Plan de mayoría de edad* de Andalucía parece asemejarse, en muchos aspectos, a éste, por lo que también lo incluiremos aquí.

Como decimos, Andalucía dispone de lo que denomina *Plan de mayoría de edad*. Según se desprende de un documento oficial, el aspecto central de este *Plan* es el "descubrimiento, potenciación y desarrollo de las propias motivaciones de estos jóvenes. Captar los centros de interés ya existentes y provocar la creación de otros, en línea con los objetivos pedagógicos que se establezcan en el Currículum educativo de los centros y en los *Proyectos Educativos Individualizados* (*PEI*), base de los *Proyectos Personales de Vida* (*PPV*), que serán el punto de partida para que el joven tenga claras sus propias metas y expectativas, puede ser la clave del éxito de la inserción"[196].

Las actuaciones del *Plan* están dirigidas a tres colectivos concretos: los jóvenes tutelados próximos a alcanzar la mayoría de edad (16-17 años), los extutelados procedentes de centros de menores, hasta los 20 años, y, excepcionalmente, los mayores de 18 años extutelados, procedentes de acogimiento familiar. Sus recursos se dinamizan desde dos tipos de dispositivos: los pisos tutelados y los centros de atención de día. Cuando las actuaciones se llevan a cabo desde los pisos, se denominan *de alta intensidad*, ya que se trata de compensar a aquellos jóvenes que no tienen posibilidades de vivir autónomamente al salir de los centros de protección. Con estos recursos, se "atienden a estos jóvenes en diferentes facetas (maduración personal, habilidades de vida cotidiana, apoyo a la inserción social y laboral) y que incluyen

[196] Dirección General de Infancia y Familia (s/f) Bases del *Plan de Mayoría de Edad*, Consejería de Asuntos Sociales. Junta de Andalucía.

la posibilidad de incorporarse, de forma temporal, a un piso donde se les ofrece alojamiento y manutención, en tanto se alcanzan unos mínimos de autonomía que les permitan pasar a una situación de vida independiente"[197]. Su tiempo de permanencia en el piso está limitado a un año, aunque se es flexible en atención a sus dificultades individuales. Cuando las intervenciones tienen lugar desde los centros de atención de día los recursos son llamados de *intensidad media*, ya que su misión es la de ofrecer "orientación y acompañamiento en la búsqueda de empleo, formación para el acceso al mercado laboral, habilidades para la vida cotidiana, asesoramiento y apoyo psicológico, apoyo a la integración social y laboral, gestión de recursos, estructuración del ocio y tiempo libre, orientación en todas las facetas de su vida, etc. Es un proceso de tutorización y acompañamiento externo basado en el compromiso voluntario de cada participante" (Rodríguez Gómez, 2006: 258). En este caso no se tiene en cuenta ningún límite en cuanto al número de atendidos y su asistencia puede prolongarse durante dos o tres años.

Entre las acciones más sobresalientes de los programas de la Comunidad andaluza están las de promover el acceso de los jóvenes a la vivienda, ofertarles recursos de alojamiento, incentivar a las empresas para su contratación, apoyarles en la incorporación al primer empleo, formar a los profesionales en las tareas de inserción sociolaboral, difundir y sensibilizar a la sociedad en las problemáticas de estos jóvenes y estudiar e investigar las posibles mejoras que se puedan introducir.

Para finalizar, describiremos brevemente el programa de inserción catalán, llamado *Plan interdepartamental para mayores de 18 años*[198] o también *Plan de mayores de 18 años*. Éste se puso en marcha en 1994 y desde el año 2003 viene funcionando ya el segundo *Plan*, en el que se incluyen 30 medidas diferentes para los jóvenes de entre 18 y 21 años, divididas en seis áreas de trabajo específicas: *medidas previas*, *ámbito laboral*, *medidas complementarias*, *medidas de vivienda*, *formación e inserción social y laboral* y *soporte personal*. La estructura del *Plan* comprende dos partes; en la primera se detallan las 30 medidas propiamente dichas y en la segunda se establecen los elementos teóricos del *Plan*: objetivos, marco teórico de referencia, justificación, coordinación, etc.

Los programas inscritos en el *Plan* son:

[197] Ibidem.

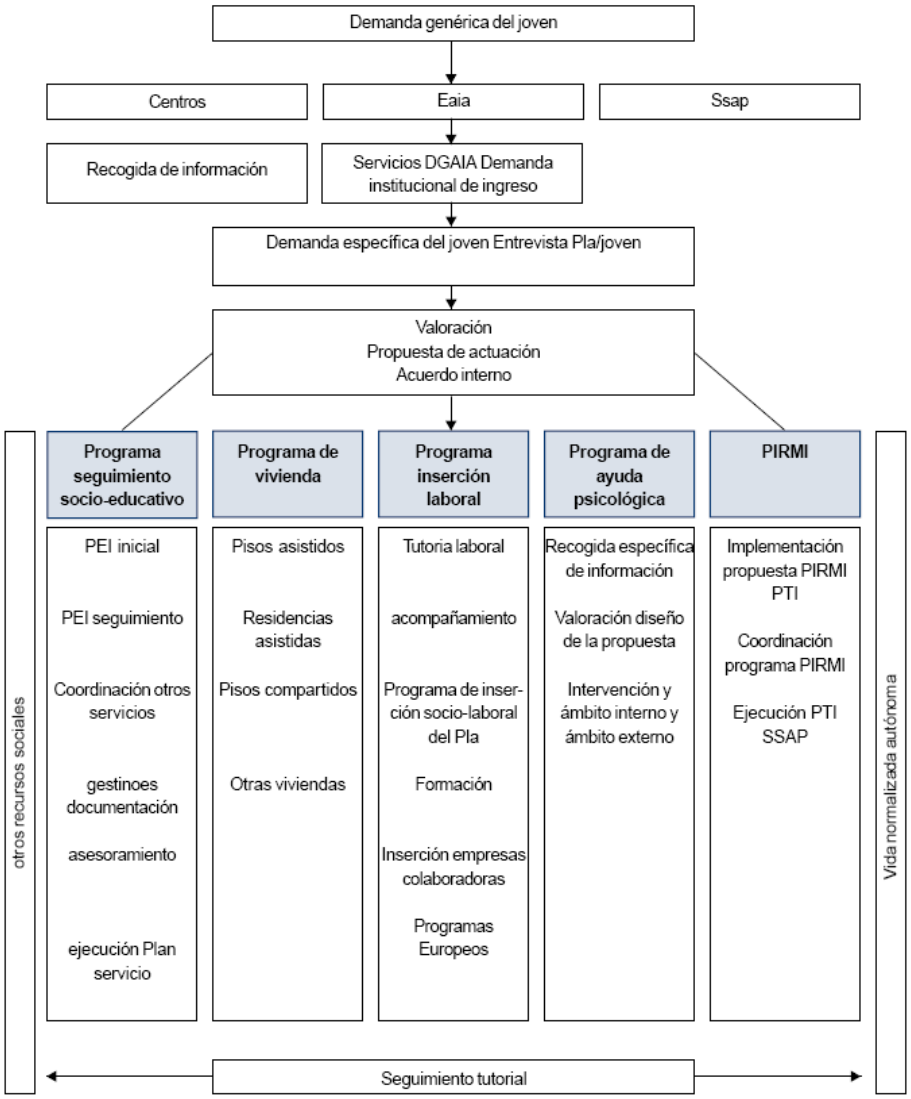
[198] *Plan interdepartamental para mayores de 18 años que han sido tutelados por la Direcció General d´Atenció a la infancia de la Generalitat de Catalunya*. Este Plan ha sido puesto en marcha en 1994, mediante el *Decreto legislativo 17/1994, de 16 de noviembre*. Posteriormente, en el año 2003, por medio del *Decreto 185/2003, de 1 de agosto, se ha creado la Comisión del segundo Plan de coordinación de medidas interdepartamentales dirigidas a las personas jóvenes tuteladas por la Administración de la Generalitat al llegar a la mayoría de edad*.

1. *Programa de vivienda*: Es una de sus claves más importantes. Dentro de este programa se contemplan varios tipos de alojamiento, como son: los *pisos asistidos*, donde pueden convivir 3 y 4 jóvenes con el seguimiento intensivo de un educador; las *residencias asistidas*, donde los jóvenes extutelados comparten su estancia con otros colectivos, supervisados por un educador, o los *pisos compartidos de alquiler*. Todos ellos cuentan con la asistencia del programa *ACULL*, desde el que se les presta un servicio integral y multidicisplinar por medio de un equipo de psicólogos, abogados, trabajadores sociales y pediatras. Este equipo puede, además, asesorar a las familias e incluso a los profesionales que trabajan directamente con ellos en los diferentes establecimientos de la red pública de protección social. La media de permanencia de los jóvenes extutelados en estos equipamientos es de alrededor de 9 meses.
2. *Programa de inserción laboral*: Su objetivo principal es motivar a los jóvenes para que tomen conciencia de su situación y, así, puedan llegar a responsabilizarse de sus vidas y a participar activamente en su propio proceso de inserción. Desde este programa se les ofrece la formación y la información necesarias para que ellos mismos sean capaces de mantener un puesto de trabajo, crear vínculos positivos y canalizar los posibles conflictos laborales.
3. *Programa de seguimiento socioeducativo*: Se utiliza como recurso complementario a la vivienda y/o la inserción laboral con la intención de que el joven se sienta seguro cuando se encuentre solo y tenga que tramitar algún tipo de documentación o hacer cualquier gestión o actuación para la que aún no se encuentra suficientemente preparado.
4. *Programa de apoyo psicológico*: El elemento psicológico es importante para algunos chicos y chicas, puesto que pueden haber sufrido dificultades personales importantes, como el haber sido víctimas de maltrato o abandono y necesitar que se les apoye y refuerce su autoestima y autoconcepto.
5. *Programa de ayudas económicas*: El *PIRMI* o *Programa interdepartamental de renta mínima de inserción* se ofrece a aquellos menores de 25 años extutelados que necesitan de una prestación económica para poder reorganizarse personal y socialmente. Para la percepción de esta ayuda es necesario que realicen previamente un período de formación.

Las intervenciones del plan catalán pivotan sobre tres ejes: el primero prioriza la ejecución de todo aquello de lo que se puede proveer al menor desde el propio sistema de protección: residencia, trabajo, formación...; el segundo promueve el alojamiento, la orientación

profesional y la inserción del joven desde su independencia, y el tercero concreta la eventualidad de derivación de un chico hacia otros departamentos cuando necesite de unos recursos específicos que no estén disponibles dentro del *Plan*.

Esquema 4. Proceso de derivación de los jóvenes al Plan de mayores de 18 años



Como hemos visto, todas las Administraciones autonómicas han activado los recursos que han considerado necesarios para planificar y ejecutar una buena salida del menor de la protección institucional. Con esta salida no sólo se da a estos chicos y chicas una autonomía imprescindible, sino que se validan las actuaciones que durante la institucionalización se han llevado a cabo con ellos, es decir, se valora positivamente el trabajo que han realizado tanto los educadores de los centros como las familias de acogida. En suma, se les ofrece a los jóvenes una integración en la sociedad con las garantías suficientes para que no vuelvan al punto de partida en que los habían puesto sus padres o tutores.

Capítulo 8

La evaluación de programas

En esta primera parte de este capítulo vamos a detenernos en los procesos de la programación. Entraremos en algunos aspectos de la programación a fin de ver cuáles son las referencias más relevantes del trabajo del programador y así poder contrastarlos con las bases sobre las que se ha planteado el *Programa Mentor*. También fijaremos nuestra atención en la exposición de los diferentes elementos que conforman un programa, a fin de exponer sus particularidades desde la perspectiva concreta de lo que es un programa de intervención socioeducativa con jóvenes que buscan su integración sociolaboral. Pero sin olvidarnos, por otra parte, de la evaluación, puesto que, en definitiva, será éste el proceso al que vamos a someter el *Programa*.

La necesidad de evaluar nace de la exigencia de conocer cómo se están haciendo las cosas en el programa social y en qué se están invirtiendo sus recursos económicos. Por tanto, el propósito de la evaluación es la búsqueda tanto de los hechos como de las conexiones en el programa. Entre sus propósitos puede estar el hacer un análisis de su gestión administrativa, la ponderación de los resultados/beneficios del programa y su impacto sobre la población usuaria; las cuestiones presupuestarias, los costes, el rendimiento financiero e inversión de recursos. Pero también se puede evaluar el grado de cumplimiento de las etapas del programa social dentro de los plazos fijados, los valores compartidos dentro de la institución ejecutora, su clima organizacional y el sistema de dirección dentro de la organización o, dentro de un análisis más operativo, la eficiencia de los componentes del programa con vista a su retroalimentación u optimización.

Los tipos de evaluación en las ciencias sociales no presentan grandes diferencias de contenido, pues todos son señalados como procesos de análisis, exploración y descripción de un programa social. Sus discrepancias se pueden encontrar entre los diferentes tipos de evaluación en relación con la forma de concebir el proceso de realización del programa y con el aspecto metodológico de su evaluación, como veremos más adelante.

8.1. Concepto de programa

Programar significa, desde un punto de vista etimológico, “escribir por adelantado”. Se trata de decidir anticipadamente, antes de actuar, qué es lo que se debe hacer y a dónde se

quiere llegar. Desde un punto de vista metodológico, se puede expresar la programación como un modo de operar con el que se ordenan y vinculan cronológica, espacial y técnicamente las actividades y los recursos necesarios con la finalidad de alcanzar unos objetivos precisos. Así pues, la programación se podría definir genéricamente como el conjunto de procedimientos y técnicas que permiten anticipar y organizar las acciones futuras a través de unos objetivos, actividades y tareas prefijados y sistematizados.

Programar es algo consustancial al hombre, algo que realizamos todos los días la mayoría de las personas. Hoy podemos decir que nos encontramos en la *era de la programación*: los partidos políticos programan las demandas sociales para su gobierno; las ONGs programan sus acciones humanitarias; los pedagogos elaboramos programas de intervención socioeducativa; los centros de servicios sociales programan las acciones sociales de los ciudadanos de un municipio.

Una tarea que parece a primera vista relativamente fácil es programar nuestra vida diaria. Sin embargo, cuando realizamos nuestra agenda diaria debemos, muchas veces, superar diversas dificultades. Esto es, el cumplimiento de los objetivos que nos planteamos requiere que prioricemos, coordinemos, consensuemos, etc. múltiples elementos. Ello hace que muchas veces debamos retocar de forma continuada nuestra agenda para conseguir los objetivos en los plazos previstos. Programar es, pues, una tarea que no está en absoluto exenta de contratiempos, dificultades e imprevistos, por lo que en otros ámbitos, si somos capaces de observar el coste que nos supone el desempeño de estos procesos cotidianos, ya hemos avanzado mucho para comprender la complejidad de la tarea de programar.

En muchas ocasiones, vamos a encontrar los conceptos de plan, programa y proyecto como sinónimos. Sin embargo, aquí vamos a seguir la sistematización establecida por diversos autores (Vilar, 1996; Merino Fernández, 1997; Aparicio, 1998; Caride, 1999), quienes postulan como concepto más globalizador el de *plan*, que contiene al de *programa*, y éste a su vez al de *proyecto*.

La diferencia que podríamos establecer entre plan, programa, proyecto, actividad y tarea, podría seguir el siguiente orden: el *plan* es la unidad de acción general en la que quedan incluidos todos los demás. Para Ander-Egg (2000) es el parámetro técnico-político en el que se enmarcan los programas y proyectos y, por tanto, donde se formulan los propósitos, los objetivos generales, las líneas estratégicas, las prescripciones normativas, etc. Mientras que entendemos por *programa*, aquel instrumento organizativo en el que se estructuran y articulan coherentemente los recursos, los procedimientos, los plazos y las actividades con miras a conseguir el logro de unos objetivos concretos dentro de unos plazos de tiempo determinados. Por eso, cuando se programa, se requiere que se especifiquen los proyectos, los contenidos, los métodos, los servicios, las actividades y las tareas en función de una realidad social concreta, de un tiempo determinado, de una disponibilidad de recursos concreta, etc.

Cuadro 19. Elementos diferenciadores entre plan y programa

	Plan	*Programa*
Planeamiento	– Previsiones generales a largo plazo. - Totalidad del sistema	– Previsiones concretas a corto y a medio plazo. – Parcialización operativa del sistema.
Marco	– Marco global de todos los elementos: agentes, aspectos y procesos del sistema en un periodo de tiempo determinado (corto, medio o largo plazo. – Instrumento para seleccionar y estructurar normativas, fines y proyectos.	– Marco operativo en el que se delimitan, parcializan y concretan los elementos conceptuales, metodológicos, aptitudinales, agentes, recursos, aspectos, procesos, etc. en tiempo muy concreto. – Instrumento para organizar y regular la actividad de los intervinientes.
Ejecución	– Determinar, delimitar y coordinar los elementos, agentes, agencias, funciones, roles, programas y recursos que configuran el plan	– Concreción, secuenciación, temporalización inmediata de contenidos, objetivos, actividades y recursos

Fuente: Aparicio (1998).

Por otra parte, el *proyecto* constituye, dentro del entramado general de la planificación, la unidad de acción más concreta inmediatamente anterior a la actividad. El proyecto requiere un tiempo corto de aplicación, puesto que trata de dar respuesta a las necesidades, problemas o alternativas más inmediatas y concretas. La *actividad* supone la acción o conjunto de acciones que se ponen en movimiento para alcanzar o conseguir un objetivo determinado muy concreto. Puede englobar varias tareas. Y, por último, la *tarea* es el quehacer o labor realizada con la exigencia concreta de mostrar la eficacia y eficiencia de la actividad.

Para esquematizar lo dicho hasta el momento, traemos aquí un cuadro que esboza con claridad cuáles son los apartados del proceso programador (Cuadro 20).

Cuadro 20.- Interrogantes y respuestas clave

¿?	*El diseño como programación – la evaluación como valoración*
Qué *IDENTIDAD*	Naturaleza y alcance del programa y de la evaluación: referentes y tipología.
Por qué *RAZONES*	Antecedentes y génesis del programa y de la evaluación: justificación.
Para qué *OBJETIVOS*	Destino y perspectivas de la acción y de la evaluación: Metas, finalidades y propósitos.
Cómo *METODOLOGÍA*	Estrategias y procedimientos metodológicos para conocer y actuar: Modelos, técnicas, actividades, tareas, instrumentos, datos.
Dónde *ESPACIOS*	Marco territorial, social y cultural: Tipologías y contexto.
Quiénes *AGENTES*	Personas que intervienen como agentes o participantes: Profesionales, voluntarios, patrocinadores, evaluadores, etc.
Cuándo *TEMPORALIDAD*	Marco temporal: Fases, secuencias y ritmos cronológicos.
Con qué *MEDIOS*	Recursos y equipamientos: Económicos, materiales, institucionales, documentales, etc.
Qué tal *VALORACIÓN*	Anticipación de consecuencias, valoración y/o adopción de decisiones: de la evaluación a la metaevaluación.

Fuente: Caride (1999: 55).

8.1.1. Principios orientadores o criterios básicos del proceso planificador

El planificador o el equipo de planificación debe atender a una serie de principios a la hora de acometer el diseño de un programa. Según Castillo y Cabrerizo (2003), estos principios son: en primer lugar, el de *racionalidad*, puesto que la planificación exigirá que todos los componentes del programa sean compatibles entre sí. En segundo lugar, el de *globalidad*, que supondrá que se incluya el mayor número de variables que intervengan directa o indirectamente en los procesos del programa y, a la vez, que haya elementos que constituyan sinergias entre sí, es decir, que atiendan al principio de *continuidad* y *secuenciación*. En cuanto a la redacción del programa, ésta debe seguir los principios de *univocidad* y *comprensividad*, de modo que los términos utilizados sean entendidos en el mismo sentido por todos y que lo hagan con facilidad. Otro criterio que se debe considerar es el de *flexibilidad* o *reversibilidad*, ya que el programa debe permitir su revisión permanente a fin de que se puedan introducir las modificaciones necesarias debidas a factores imprevistos, y, de este modo, se pueda hacer una evaluación formativa. Otros dos criterios que se deben considerar son la *variedad* en cuanto a que el programa deberá ser creativo y original en los objetivos y contenidos, actividades y recursos, pero, al mismo tiempo, realista, es decir, su diseño debe partir de un diagnóstico previo de la realidad socioeducativa. Por último, ha de buscar la participación de personas o entidades implicados indirectamente en él.

Durante la planificación pueden aparecer ciertas dificultades a la hora de efectuar una programación, como señalan Marín y Medina (1999), como pueden ser: que haya una ausencia de monitorización y control, lo que imposibilitará la intervención en los fallos que se puedan producir, o que se cometa el error de no contar con la opinión de la comunidad para la valoración de las necesidades y para el análisis de las soluciones. También se pueden dar divergencias entre la programación y la acción real, fruto de no haber contado con los agentes sociales a la hora de diseñar la programación. Los mismos autores señalan que, al resaltar los aspectos técnicos de la programación, se puede estar obviando que el programa es algo que debe hacer suyo la propia comunidad. Además, cuando programamos lo hacemos en función de los recursos, no de los objetivos.

8.1.2. Elementos de un programa

A continuación, vamos a relacionar cuáles son los elementos necesarios para la elaboración y composición de un programa de intervención desde el punto de vista sociolaboral, lo que nos permitirá posteriormente contrastar si el programa a evaluar, el *Programa Mentor*, ha sido diseñado con arreglo a los presupuestos estándares de este tipo de programas.

8.1.2.1. Denominación del programa

Con el nombre del programa se aspira a ubicarlo dentro del elenco de programas realizables. La denominación constituye la imagen o proyección pública del programa, debe de ser concreta, no excesivamente larga y reflejar claramente su filosofía. Puede ponerse antes de iniciar la planificación o una vez escrito el programa.

8.1.2.2. Diagnóstico de las necesidades

Es fundamental tener un conocimiento preciso del medio sobre el que se va a actuar, de modo que el proceso de intervención se pueda plantear en consonancia con las características y necesidades del entorno físico de los destinatarios, de los que intervienen, del entorno comunitario, del familiar, del escolar y de su marco de relación habitual. Supone, pues, una recogida de los datos objetivos y de las vivencias necesarias con el fin de planificar una intervención coherente. Esta recogida de datos debe buscar sus referencias en las problemáticas existentes respecto de las actuaciones que se quieren llevar a cabo, los equipamientos, los trabajadores sociales que intervienen, las asociaciones e instituciones que existen, los servicios que ofrecen y los programas que ya están implementándose.

Como señalan Guasch y Ponce (2002: 69-70), "el diagnóstico consiste en identificar, delimitar y definir cuál es la situación del problema, o problema potencial, sobre el que vamos a incidir. De forma más detallada podemos decir que un diagnóstico consistirá en:

- Identificar, definir y valorar cuales son los elementos que caracterizan una determinada situación o caso.
- Determinar las causas de esa situación y/o los factores mantenedores de la misma.
- Intentar comprender y aplicar los procesos causales"

Este ha de ser fruto de un análisis minucioso y crítico de los datos obtenidos y ha de definir las necesidades de la comunidad en cada uno de los ámbitos sociales. De este modo, se podrán plantear de forma precisa las finalidades a que inspira la intervención.

8.1.2.3. Fundamentación de los objetivos

Un objetivo general es algo a conseguir, por lo que su formulación debe responder al diagnóstico de las necesidades detectadas y ha de ser coherente con las finalidades de la institución o asociación que los proyecta o para las que se elabora el programa.

Por su parte, los objetivos específicos fundamentan la actividad a realizar, a la vez que indican los resultados que se desean conseguir con esa actividad; han de estar claramente

formulados y determinar la acción y las conductas que pretenden vivenciar. Estos objetivos deben estar sustentados en indicadores que permitan medir su grado de logro.

Los objetivos específicos se deben concretar en operativos o de conducta que deseamos conseguir en los destinatarios de forma clara, observable y verificable experimentalmente. La consecución de un objetivo operativo se constata por la presencia o ausencia de dicha conducta en la actividad realizada. Un indicador es la manifestación de una cualidad o propiedad del objeto de la evaluación. Los indicadores pueden ser cualitativos o cuantitativos. Son cuantitativos cuando señalan una relación y se expresan en índices, es decir, la expresión numérica de la relación entre dos características de una población. Mientras que los cualitativos se obtienen de comparar los atributos con un parámetro o unidad de medida de los mismos. Para esta comparación se recurre a instrumentos de recogida de información. Los parámetros estándares son aquellos que suponen el mínimo exigido para considerar satisfactorio el logro alcanzado por el objeto de la evaluación.

Para que un objetivo sea lo más efectivo posible, es decir, realizable, debe cumplir las siguientes características:

- Que en su formulación hayan participado las personas implicadas en su consecución.
- Que su proceso de discusión haya conducido al establecimiento de un consenso mínimo.
- Que sea conocido por todos los implicados.
- Que sea realizable por las personas implicadas en el medio donde se tiene que llevar a la práctica.

8.1.2.4. Ambientación-motivación

Supone explicitar el sentido de la intervención, los motivos que inspiran el programa de actuación. Es el momento de tener en cuenta los elementos de acogida y presentación, así como la motivación que se va a comunicar a los destinatarios para que inicien y mantengan el proceso de la acción.

La motivación ha de estar claramente explicitada y ha de comunicarse a todo el grupo desde el comienzo de la intervención. Este tendrá un proceso de aclimatación en el que irá asumiendo progresivamente las motivaciones propuestas. El programa ha de propiciar la incorporación de diversas fórmulas con las que se pueda recoger, integrar y adaptar las motivaciones de sus usuarios.

La población beneficiaria participará en las acciones cuando vea cumplidas sus necesidades y sienta desarrolladas sus potencialidades, por lo que -y más cuando ésta está compues-

ta por jóvenes- será necesario motivarla y hacerla comprender cuál es la nueva situación a la que se trata de llegar. Por ello, el equipo no debe insistir sobre los problemas que aparezcan sino más bien en las metas y en los procedimientos que se han de acometer para conseguirlas. La conducta a manifestar ante beneficiarios debe tener un tono lo más positivo posible, puesto que ellos, los chicos, ya viven su negatividad como una falta de oportunidades.

Un equipo está motivado cuando todos piensan y sienten que se mueven en sintonía y que su esfuerzo está mereciendo la pena. El equipo no debe limitarse a los profesionales responsables de la mayoría de las actuaciones, sino que ha de abrir las puertas del programa a la participación de los demás pero de una forma adecuada, sin delegar en exceso. El mantenimiento de las prioridades y de la organización es indispensable para la consecución de las metas. Coordinarse, sobre todo durante los primeros estadios del proyecto, es un buen método para saber lo que cada uno puede hacer y lo que no se debe hacer. A partir de ahí, la autodisciplina de cada uno y su autogestión deberá ir haciendo el resto.

Los problemas existen en todos los grupos humanos, tratar de obviarlos es una forma de ir estableciendo conflictos entre pares o entre partes. El conflicto aparece cuando alguien ha hecho algo inadecuado, conocido por todos, pero que nadie quiere sacar a la luz porque piensa que el otro es el responsable de hacer la llamada de atención.

8.1.2.5. Las actividades

Las actividades han de ser consecuencia de los objetivos planteados, debiendo basarse en unos criterios racionales. Algunos de estos criterios de selección de actividades pueden ser: la coherencia con los objetivos propuestos y, si es posible, que aquellas se adecuen a varios a la vez, aunque éstos sean heterogéneos; su atractivo para los destinatarios del programa; la reunión clara en el programa de diversos tipos de actividades que se han de desarrollar, ya que su variedad, en la medida de lo posible, produce un efecto incentivador, pero, cuidando que estén descritas de forma detallada; su validez y eficacia para conseguir los objetivos y, por último, su adecuación a la madurez y a los modelos culturales de los usuarios.

Para cada actividad habrá que determinar un proceso de desarrollo que constará de las siguientes fases:

1. *Elaboración:* Gestiones previas necesarias, consultas con expertos, presupuestos, determinación de espacios donde se va a desarrollar, reparto de responsabilidades para la organización...
2. *Difusión e inscripción:* Publicidad, plazo de inscripción, comunicación con los participantes...
3. *Ejecución:* Coordinación de responsables, coordinación de recursos...

8.1.2.6. La temporalización: los plazos y el calendario

Una vez determinadas las actividades a realizar, es necesario establecer cuáles van a ser los plazos y el calendario de ejecución de cada una de ellas, así como sus fases de ejecución; para ello es necesario tener en cuenta la época más adecuada para cada una de ellas, su prioridad y las posibles restricciones que se pueden dar al cumplimiento de sus tareas. Con todo ello se elabora un cronograma o calendario de actuación que debe estar presente en la agenda de los técnicos durante el progreso de las actividades.

8.1.2.7. Los recursos materiales

Una vez determinada la programación, llega el momento de realizar el inventario de recursos necesarios para su ejecución. González, Guasch y Ponce (2001ª: 285) definen los recursos como "un instrumento auxiliar y complementario de trabajo de seguimiento de los profesionales, es un punto de apoyo para que los sujetos alcancen o se aproximen y desarrollen al máximo sus capacidades de aprendizaje, relación,...". Se deben de tener en cuenta los siguientes tipos de recursos: instrumentales, económicos y humanos.

8.1.2.8. Los recursos instrumentales

Los recursos instrumentales los podemos clasificar según dos tipologías: *recursos normalizados*, que *s*on aquellos que están dirigidos a toda la población como pueden ser las oficinas del SGC, los centros cívicos, los hospitales, etc.; mientras que, por otro lado, los *recursos especializados*, se orientan a prestar sus servicios a unos sectores concretos de la población que precisan de su atención para cubrir unas necesidades determinadas. Este será el caso de los centros de formación ocupacional (*Escuelas Taller*, *Plan FIP*, etc.), los centros de menores, los ambulatorios para desintoxicación de drogodependientes, etc.

8.1.2.9. Los recursos económicos

Para cualquier programa, la disposición de fondos económicos con los que poder hacer frente al pago de las tareas asignadas es una prioridad. Éstos se pueden clasificar en dos tipos: los que provienen de la propia organización y los externos a la misma. Los recursos propios son aquellos fondos que provienen de los activos o propiedades usufructuadas por la propia organización o por la institución matriz. Están constituidos por las cuotas de sus miembros, las donaciones a la organización, las actividades atípicas, como pueden ser: la venta de objetos, revistas, rifas, etc., o la contraprestación hecha por los beneficiarios por los servicios prestados por la organización.

Por su parte, los recursos ajenos estarían formados por todo lo que no hace o proviene de la propia organización. Aquí se hallarían los préstamos y las subvenciones de organismos

públicos o privados, que, normalmente, van asociados al ajuste del programa a unas premisas propuestas por el agente subvencionador.

Cuando lo que se quiere obtener es la mayor liquidez posible dentro de una organización, se hace necesario que sus recursos provengan de diversas fuentes de financiación, a fin de cubrir, en la medida de lo posible, las inversiones y gastos generales de la misma; pero también para aprovechar todas las ayudas y subvenciones que se ofrezcan para financiar sus programas y controlar el crecimiento de sus gastos generales. Para todo ello, será necesario que la estrategia financiera se apoye en una gestión rigurosa de los programas y recursos, de modo que los imprevistos se reduzcan al mínimo posible y no estrangulen su futuro.

8.1.2.10. Los recursos humanos

Desde que en 1964 Gary Becker desarrollase la *Teoría del Capital Humano*, las empresas y organizaciones han empezado a otorgarle un mayor valor a los recursos humanos. Hoy en día, el capital humano es definido como el conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos, de *savoir-faire*, etc. Su principal componente es inmaterial, imputado a una persona, (por ejemplo. empatía) que puede ser acumulado, usarse. Es una opción individual, pero se considera una inversión en la organización cuando está en ella. Y ésta invierte en él con miras a aumentar su productividad futura y sus beneficios. Desde el punto de vista educativo, Becker (1983) lo ha definido como el conocimiento y habilidades desarrolladas mediante la escolaridad y la experiencia del trabajo.

La *Teoría del Capital Humano* distingue entre la formación general y la específica. La primera es adquirida en el sistema educativo, formativo, mientras que la segunda es lograda desde el seno de una unidad de producción o de servicio que le permite desarrollar al trabajador su productividad dentro de la empresa, pero nada, o bien poco, fuera de ésta. Así pues, los recursos humanos de una organización que se dedica a la realización de programas socioeducativos han de poseer las capacidades suficientes para poder acometer las actividades de forma eficaz y eficiente desde un plano general de formación pero, al mismo tiempo, han de asumir la tarea de formarse en las modalidades que el programa va a tomar durante su ejecución, por las desviaciones que se pueden producir de los parámetros iniciales. Por lo que se hace imprescindible que dentro de la organización se haga una buena gestión de los RR.HH., ya que de ellos se derivan no sólo beneficios económicos, sino también una buena actitud, motivación que se convierte en eficacia y viabilidad de los programas.

Entre los recursos humanos asignados a un programa están: los profesionales, esto es, todo aquel personal con una cualificación determinada que se corresponde a unos conocimientos, preparación y capacitación adecuadas a la realización, dirección y/o gestión de los programas y proyectos de actividades que desarrolla la organización, y los voluntarios o personas que realizan un trabajo sin más interés que el altruismo, lo que no implica que no pue-

dan recibir algún tipo de pago por los costes de su labor, capacitación o materiales que les sean necesarios para el desarrollo de la misma. La actividad voluntaria debe de realizarse por su libre voluntad, a disposición de personas extrañas o de la propia comunidad y durante un tiempo relativamente largo o bien en tareas de horas o días, es decir, de participación continua y sistemática u ocasional. Normalmente, los voluntarios trabajan para la propia entidad en colaboración estrecha con los profesionales.

Guasch y Ponce (2002: 87) proponen, además de los citados, los *recursos técnicos*, que definen como "instrumentos y materiales que los profesionales utilizan para llevar a cabo su tarea (cintas de vídeo, programas de ordenador, libros, protocolos de observación, cuestionarios, test, etc.). En este tipo de recursos, el carácter ordinario o especializado vendrá dado por el contexto en el que se utilicen y los destinatarios, no por los recursos en sí".

8.1.2.11. Gestión y metodología

Los proyectos sociolaborales han de tener definida, también, la metodología a utilizar, así como las estrategias concretas de intervención que van a ser utilizadas.

La gestión podría ser definida como un conjunto de acciones dirigidas a poner en práctica, de modo organizado, lo que se propone en un programa.

Un buen gestor deberá realizar un buen análisis de la realidad sobre la que va a actuar, coordinando, dentro de lo posible, los diferentes equipamientos, asociaciones, entidades y los profesionales que intervienen en ese medio, ya que de este diagnóstico dependerá, en gran parte, el éxito del programa y la consecución de sus objetivos.

La estructura y los mecanismos de organización que se decidan utilizar para la coordinación del programa (comité organizador, equipo de dirección, junta directiva, ...) determinará el tipo de gestión de los recursos humanos que se realizará. Estos recursos humanos (profesionales y voluntarios), trabajarán y funcionarán de manera diferente según dependan de una asociación o entidad con sus estatutos o de una junta directiva jerárquica o de una entidad dirigida por un equipo con una estructura de subgrupos coordinados entre sí y cuya metodología de trabajo es el propio trabajo en grupo. En este último caso, las personas que trabajen en el proyecto se sentirán mucho más implicadas en el desarrollo de la intervención porque son ellas las que construyen y ponen en marcha la acción.

Las gestiones necesarias para la consecución de los recursos económicos difieren en función de si éstos son propios o ajenos. En el primer caso, las gestiones se ciñen al marco institucional al que pertenece. Estas gestiones se traducen en contactos, entrevistas, citas, más o menos cotidianas, en la medida en que pertenezca o no a los órganos de gobierno y dirección de su propia institución.

Pero si los recursos son ajenos, dependerá, sobre todo, de las aportaciones de otras entidades o instituciones (Administración pública, entidades privadas, ...) de las cuales recibe los

recursos económicos a modo de subvención, donación, esponsorización, etc. Aquí, las gestiones a realizar son más complejas, interviniendo la gestión administrativa que, en ocasiones, le obligará a traspasar su marco institucional y adentrarse en el campo de las relaciones públicas, el marketing asociativo: venta de programas a diferentes entidades o Administraciones.

La gestión de los recursos materiales dependerá también de quiénes sean sus destinatarios, del lugar en donde se realizan las actividades programadas y del alcance que se pretenda de estas actividades.

Finalmente, la gestión de un programa deberá concebirse a través de la programación de la intervención. Esta planificación minuciosa permitirá defenderlo ante una posible financiación o una presentación pública; y no menos importante será que también permita evaluar su intervención a fin de perfeccionarla.

La gestión de programas sociolaborales con jóvenes ha de tener como elementos de partida el análisis, conocimiento y comprensión de la subcultura juvenil; el diálogo y el contacto vivencial con los jóvenes; la participación de los jóvenes en la gestión de las acciones; el respaldo a sus necesidades y la coordinación con los equipamientos, entidades y personas que colaboran en su inserción.

Esta gestión ha de tener entre sus campos de actuación: la información, en cuanto ofertas y recursos de educación, empleo,...; la promoción social de los jóvenes; el empleo juvenil y la formación ocupacional; el asesoramiento a los jóvenes en la resolución de su problemática específica o la promoción de su asociacionismo formal e informal.

Cuadro 21. Pilares de la inserción del programa en el entorno

Pilar	*Definición*
Técnico	Se refiere a todos los elementos que sirven para crear un programa y que son base y consecuencia del mismo: legislación, población de referencia, posibilidades de integración, etc.
Económico	Las ONGs que dependen de la financiación de las subvenciones públicas se suelen quejar de que éstas llegan tarde y son pocas. Hay que observar por tanto cuatro puntos importantes: - Mantener bien informados de los apoyos financieros enviándoles informes, invitándolos a las inauguraciones o clausuras, escuchándoles y poniéndoles en contacto con los beneficiarios del proyecto, es decir sensibilizándolos con los problemas. - Tratar sistemáticamente de diversificar las fuentes de financiación, añadiendo el ámbito privado a las instituciones públicas. - Intentar conseguir convenios con las instituciones públicas, en lugar de basarse en las subvenciones. - Tender hacia la autofinanciación, que es la que garantiza la mayor autonomía y estabilidad.
Político	Muchos proyectos requieren apoyo político en cuestiones variadas como organizar cursos de formación ocupacional, o lograr contrataciones. Algunos puntos para lograrlo son: - Tener muy preparados los encuentros con las autoridades públicas antes de solicitarlos. - Utilizar un lenguaje convincente para el interlocutor. - Buscar canales permanentes de contacto. - Asegurar a los políticos la "visibilidad" que desean. Los cartelones en las carreteras anunciando la financiación pública son prueba de ello

Fuente: Aparicio (1998: 219-220). Adaptación propia.

Por otra parte, las estrategias de intervención de un programa de inserción sociolaboral con jóvenes deberán tener en cuenta los roles de los técnicos y educadores y los que éstos deberán introducir en sus beneficiarios, así como las actitudes que adopten y que potencien la actividad y motivación del grupo. Otro factor es el de los roles que se establecen durante la comunicación entre los diferentes participantes y los mecanismos de gestión y colaboración que se hayan implantado y, por último, el procedimiento específico de resolución de los principales problemas que puedan surgir en la dinámica de la acción. Todo esto debe llevar, como dice Guasch y Ponce (2002: 78), a "una estrategia basada en la relación personal o profesional y el sujeto que busca facilitar la comprensión y ayudar al cambio. Es una estrategia de acompañamiento donde, al inicio, el papel del profesional tiene un gran peso o presencia, mientras que al final la acción corresponde al sujeto, dedicándose el profesional a ser un simple apoyo o punto de referencia"

8.1.2.12. Mecanismos de organización y participación

Los mecanismos de organización y participación deberán estar contenidos en la metodología, aunque convendrá tratarlos por separado dado el peso que van a tener en el éxito final del programa. Desde un principio, el programa deberá de reflejar claramente cuáles son las estructuras y los mecanismos que van a ser utilizados por la organización, quedando explicitadas en fórmulas como: comité organizador, estructura asamblearia, estructura de subgrupos coordinados entre sí, asociación con sus estatutos y su junta directiva o cualquier otra.

Por otra parte, estas estructuras y sus fórmulas de participación van a ser coadyuvadoras de determinados procesos de toma de decisiones y de la forma en la que la organización proceda a resolver sus conflictos. Así pues, para que estos dos procesos puedan quedar claros, debe decidirse quién o quiénes son los responsables de tomar la decisiones, el modo en que se han de tomar, el momento de tomarlas y a quién le corresponde iniciar este proceso.

Las fórmulas de participación han de responder siempre a dos tipos de procedimientos: los indirectos, esto es, a través de una encuesta, una serie de entrevistas, un buzón de sugerencias, etc., y los directos, por medio de la intervención en una asamblea de socios, un comité de representantes, una junta directiva, etc.

8.1.2.13. El seguimiento del programa (monitoreo)

Sin una evaluación adecuada de los resultados preliminares (monitoreo) y una corrección oportuna en base a los problemas encontrados (implementación), las perspectivas de crear nuevas dinámicas o de mejorar las existentes se quedarán muy limitadas.

El seguimiento de un programa es una actividad interna que se realiza a lo largo de todo el proceso de ejecución a partir de un conocimiento detallado de la situación inicial. El proce-

dimiento de monitoreo deberá ser lo más sencillo y discreto posible y estará ajustado a unos criterios de fácil interpretación para todos los participantes. Del mismo modo, las variables que se contemplen deberán reducirse a un conjunto muy concreto de necesidades económicas y/o sociales, de tal forma que se combinen las dimensiones cuantitativa y cualitativa (datos cuantitativos y valoraciones emitidas por los participantes con relación al proceso y a sus resultados) (Municio, 1992).

El monitoreo debe diseñarse y llevarse a cabo por un núcleo de personas capaces de medir el impacto de la información y permitir la consistencia de los resultados. En el caso de que el grupo que lo realice sea externo, éste debe ser compartido y participativo, apoyándolo todos los participantes del programa. Los registros de los datos deben practicarse en soportes materiales (fichas, registros, etc.), puesto que no exigen mucho tiempo ni dinero. Por último, y en el caso de que sea posible establecer grupos de control que no participen en el proyecto, se hará con la finalidad de comparar sus resultados con los del grupo del proyecto. Los primeros deberían pasar por el mismo monitoreo que los participantes, incluyendo la definición de la situación inicial.

Entre los objetivos que se buscan con el monitoreo están:

- Llevar un registro de los aspectos principales del proceso de implementación del programa, de modo que las lecciones aprendidas se conviertan en buenas prácticas, que sirvan para ser asimiladas, sobre todo, por parte de aquellas personas que no participan directamente en el proceso.
- Reunir pruebas de los logros y restricciones del programa y también obtener pruebas sólidas y pistas factibles para la consolidación, ampliación y/o replicación del programa en otras zonas, sectores o grupos.
- Permitir tomar medidas correctoras durante el proceso de ejecución del programa.

8.1.2.14 Memoria del programa

Cada actividad ha de tener una evaluación específica que permita conocer los resultados alcanzados con su realización y la forma en que se han conseguido y si éstos han servido para la dinámica grupal. De esta manera se podrá plantear su grado de efectividad así como su continuidad.

La evaluación del conjunto de actividades que conlleva un programa ha de plasmarse en una memoria global que permita explicitar y hacer públicos sus resultados. Esta evaluación ha de constar de:

1. *Memoria técnica*: Con ella se pretende hacer un resumen lo más ajustado posible a la definición inicial del programa y justificar, los procedimientos, la organización, los tiempos, las actividades, etc. que se han empleado para ejecutarlo. En síntesis, la memoria técnica de un programa de las características del que vamos a evaluar aquí podría atender a los siguientes apartados:

    a) *Objetivo o finalidad del proyecto*:

        - Definición clara y concisa del principal objetivo del programa.
        - Población diana.
        - Mejoras que pretende introducir.

    b) *Descripción del programa*:

        - Descripción técnica.
        - Definición de las tareas realizadas y su planificación en el tiempo.
        - Colaboraciones externas, explicando las tareas que han sido encomendadas en el desarrollo del programa. Se aportarán (si procede) los acuerdos o contratos.
        - Resultados esperados del proyecto (especificación/explotación): Para actuaciones plurianuales iniciadas se hará un informe de los avances obtenidos en el proyecto o actuación durante años anteriores y sus efectos respecto a la planificación anterior.
        - Definición de las responsabilidades y distribución de los recursos.
        - Explicación del sistema de gestión del programa.
        - Planificación de los actividades de cada participante.
        - Definición del plan de actuación conjunto de los resultados y de su difusión.
        - Potenciales cooperaciones futuras que pudieran originarse tras la cooperación.

    c) *Novedades del programa*:

        Indicar los aspectos innovadores resaltando:

        - Descripción de la situación previa en el ámbito sobre el que ha actuado el programa a nivel internacional, autonómico y del entorno sectorial.
        - Descripción de la innovación respecto a la situación descrita.

- Relacionar, si es el caso, las publicaciones derivadas del programa.
- Efecto del programa en el nivel de especialización y excelencia del sistema.

d) *Resaltar el impacto en aspectos tales como*:

- Mejora de competitividad, creación de empleo, número de empresas/entidades implicadas.
- En los casos de dotación de infraestructuras, describir la aportación que supuso el programa y su posible repercusión en número de puestos de trabajo, creación de estructuras de recursos humanos, plazas disponibles de acogimiento, etc.
- Capacidad de difusión/demostración del programa en otros sistemas semejantes, explicando los indicadores que se han tenido en cuenta para la medida de su impacto.
- Se indicará también el número esperado de colocaciones, entidades colaboradoras y otros resultados previsibles aportados por el programa.
- Plan de explotación de los resultados del programa y de su difusión.

e) *Difusión y transferencia*: Todo programa debe buscar una proyección que permita difundir y optimizar sus resultados de manera que éstos sean generalizables y, a la vez, sirvan para dar continuidad a la acción iniciada. La proyección ha de constar de:

- Una difusión pública de los resultados de cara a la comunidad. Esta puede realizarse a través de:
    - La publicación de la memoria.
    - La difusión del material audio-visual elaborado: reportajes-memoria, diapositivas, vídeo...
    - Mesas redondas de puesta en común de las conclusiones.
- Un planteamiento de fórmulas de continuidad mediante:
    - Propuestas concretas de actuación.
    - Propuestas de creación de asociaciones, federaciones, infraestructuras...
    - Replanteamiento del proyecto.

En el caso de programas especialmente relevantes, habrá que destacar el número y características de las acciones a emprender, la duración de cursos y jornadas, así como una cuantificación y descripción sucinta de los destinatarios de estas acciones.

f) *Fomento de participación en otros programas*.

- Se detallarán actuaciones emprendidas para el Fomento de la participación en otros programas de cooperación, cuantificando los resultados obtenidos y esperados.
- En proyectos de cooperación internacional se relacionarán los países con los que se trabaja, describiendo los principales compromisos asumidos por cada partícipe.
- Se presentará una planificación temporal del proyecto, indicando brevemente las tareas a realizar por cada uno de los participantes.

2. *Memoria económica*: La memoria técnica se debe complementar con una memoria económica, esto es, con la aportación de los ingresos y los gastos generados por cada uno de los apartados contemplados en el programa. Normalmente, el presupuesto de costes de un programa sociolaboral consta de los siguientes capítulos: Personal; desplazamientos; gastos corrientes; colaboraciones externas; formación de alumnos y prácticas de empleo; ayuda a la generación de actividad; apoyo a la creación de empleo; formación de formadores/as; personal y agentes especializados; modernización y mejora de los servicios de empleo; actualización de los programas de formación; mejora de los sistemas de anticipación a los cambios y funcionamiento del mercado de trabajo; servicios a los beneficiarios/as y a personas dependientes; acompañamiento socio-pedagógico/tutorías, sensibilización y difusión de las actuaciones; preparación; seguimiento; evaluación; control; estudios y publicidad de los proyectos.

8.2. La evaluación de programas

El término evaluación tiene, con el de programación, un prolijo tratamiento en la literatura socioeducativa. Se ha asimilado, en un primer momento, a términos como valoración o justificación, pero, actualmente, se relaciona más con la toma de posición a través de un juicio de valor ante una acción determinada. Pero cuando se plantea una definición del término entran en conflicto los términos antitéticos de objetividad-subjetividad de la evaluación. Entrar en esta discusión no nos parece muy oportuno para esta investigación, puesto que estamos indagando sobre las actitudes y procesos de inserción de las personas, lo cual tiene mucho de

subjetividad, pero a la vez estamos planteando unos itinerarios reconocidos objetivamente desde la legalidad y desde lo social como oportunos y extendidos a todos los grupos sociales, por lo que nuestro trabajo de evaluación va a considerar tanto la valoración de las actitudes como de los procesos, diseñando para cada caso los instrumentos oportunos de recogida de información y evaluación.

Aunque en la práctica sea difícil, podríamos separar los dos procesos básicos de cualquier evaluación. De un lado, tendríamos el juicio de valor o adjudicación de mérito, mientras que del otro pondríamos la recogida y análisis de la información necesaria para que el juicio de valor se realizase de un modo suficientemente justificado.

Shadish y Reichardt (1987, citado por Alvira, 1991) consideran que la evaluación es "el conocimiento empírico del mérito o valor de las actividades y objetivos de un programa.. Según esto, la esencia de la evaluación estaría en la emisión de juicios de mérito/valor; amplía el posible objetivo del proceso evaluador, y aunque se recalca el "conocimiento empírico", no se insiste en la utilización de procedimientos científicos.

Según el *Comité Conjunto de Normas de Evaluaciones de Programas, Proyectos y Materiales Educativos*[199], la definición de evaluación sería la siguiente: "enjuiciamiento sistemático de la valía o el mérito de un objeto" (Stufflebeam y Shinkfield, 1989: 19). Este enjuiciamiento sistemático deberá cumplir los siguientes fines:

- *Perfeccionamiento o mejora*: La evaluación se realiza para reformar y mejorar el objeto evaluado.
- *Recapitulación o informes sumarios*: A través de los análisis retrospectivos de los programas ya concluidos.
- *Ejemplificación*: La evaluación puede servir para ilustrar investigaciones concretas o cuestiones teóricas facilitando una información que se podrá utilizar para crear y ensayar teorías.

El *Comité Conjunto* estableció cuatro condiciones básicas que debe reunir una evaluación (Sanders, 1998):

1. *Útil*: Debe proponer informes claros que estarán dirigidos a los implicados y que les deberán aportar soluciones como personas y/o como grupo participante.

[199] El Comité Conjunto está formado por 200 personas que tienen relación con la práctica profesional de la evaluación en EE.UU y cuya función es la de realizar, valorar y clarificar principios y normas que puedan servir como base para evaluaciones, programas, proyectos y materiales educativos.

2. *Viable*: Debe ser realizable en términos políticos, prácticos y de coste-beneficio.
3. *Ética*: Ha de ser efectuada de forma honesta y a la hora de exponer sus resultados positivos y negativos lo ha de hacer con equidad.
4. *Precisa*: Debe señalar de una manera exacta y clara el objeto a evaluar y su contexto.

Otra forma de concebir la evaluación de programas es la que formula Ruthman: Para este autor es el empleo de métodos científicos con el fin de medir la implementación y los resultados de los programas, para ser usada en la toma de decisiones (Ruthman, 1977).

Pero nosotros estamos más cerca de la definición que da Municio (1992, 376) cuando dice que "un programa, o su expresión en un proyecto realizado por una institución con unos objetivos específicos, es un proceso de cuatro segmentos secuenciados: definición, diseño, ejecución y conclusión. Los dos primeros reflejan una primera fase cuyo producto es la redacción de un documento que actuará de guía hacia el futuro, y los otros dos representan la realización de la propuesta cuyo producto es el cambio de la realidad [...] La evaluación de cada parte se construye sobre el contenido establecido por el proyecto (viabilidad, estrategias o medios de soporte), una finalidad (tomar decisiones, juzgar un compromiso, aprender) cerrada la mayoría de las veces por el propio proyecto, un momento de realización (que condiciona su valor correctivo) y una audiencia (que intervienen) que implica unas posibilidades de utilización y exigencia de tratamiento adecuado. A partir de aquí pueden construirse los entramados de la evaluación con algunas alternativas libres pero con otras muy condicionadas: quién debe evaluar (interno, externo, mixto), cómo (basada en objetivos, libre, controles secuenciados temporales, descriptiva, centrada en el usuario, experimental) y con qué tecnología (observación, escalas, análisis de documentos) son los aspectos habituales de conflicto, como si se tratase de piedras angulares de la evaluación de programas. El modelo de la evaluación de proyectos es siempre consecuencia de cuatro componentes (contenido, finalidad, momento y audiencia) y de los estilos del evaluador y del programador".

Cuadro 22. Estudios diseñados para analizar el valor de un objeto

Tipo de estudio	*Estudios de certificación/acreditación*	*Estudios políticos*	*Estudios orientados hacia la toma de decisiones*	*Estudios orientados hacia el consumidor*	*Estudios centrados en el cliente*	*Estudios basados en un experto*
Organizadores previos	Guías informativas sobre certificación /acreditación	Problemas políticos	Situaciones de decisión	Necesidades y valores sociales	Preocupaciones y problemas localizados	Experiencia y sensibilidad del evaluador
Finalidad	Determinar si las instituciones, programas y personal deberían estar acreditados para desarrollar funciones concretas	Identificar y valorar los costes y beneficios potenciales de políticas alternativas para una institución o sociedad dada	Proporcionar una base de conocimiento y de valor para tomar y defender las decisiones	Juzgar los méritos relativos y bienes y servicios educativos alternativos.	Fomentar la compresión de actividades y cómo son valoradas en un entorno dado y desde una variedad de perspectivas.	Describir, sopesar y arrojar luz de forma crítica sobre un objeto.
Fuentes de las cuestiones	Agencias que certifican/acreditan	Legisladores, cuerpos directivos, grupos de interés especial	Los que toman las decisiones (administradores, padres, alumnos, profesores, etc.) y los evaluadores	La sociedad en general, los consumidores y el evaluador	Grupos comunitarios y de especialistas en entornos locales y expertos educativos	Críticos y autoridades
Principales cuestiones	¿Reúnen las instituciones, programas y personal unos mínimos estándares? Y ¿Cómo pueden ser mejorados? Qué política maximizará el logro de unos resultados a un costo razonable?	¿Qué política maximizaría el logro de unos resultados a un costo razonable?	¿Cómo debería una empresa dada ser planificada, ejecutada, y reciclada con el fin de fomentar el crecimiento y desarrollo humano a un costo razonable?	¿Cuál de diversos objetos de consumo alternativos es mejor comprar dados éstos, las necesidades de los consumidores y los valores de la sociedad en general?	¿Cuál es la historia y el status de un programa y cómo es juzgado por aquellos que están implicados en él y aquellos que tienen experiencia en áreas del programa?	¿Qué méritos y deméritos distinguen a un objeto de otros del mismo tipo?
Métodos utilizados	Estudio individual y visitas por paneles de expertos para analizar el rendimiento en relación a líneas previamente especificadas	Técnica Delphi, diseños experimentales y cuasiexperimentales, pronósticos, procedimientos judiciales	Encuestas, análisis de necesidades, estudios de casos, observación, diseños experimentales y cuasiexperimentales, análisis de costos	Listas de control, análisis de necesidades, evaluación libre de metas, diseños experimentales, análisis de costos	Estudios de casos, informes contrapuestos, sociodramas, evaluación respondiente.	Uso sistemático de dotes preceptuales refinadas y diversas formas de transmitir el significado y sentimientos
Pioneros	Junta de examinadores para la selectividad universitaria	Rice	Cronbach, Stufflebeam	Scriven	Stake	Eisner
Otros autores	Estudio comparativo de estándares de la escuela secundaria en USA	Coleman, Jenks, Clarke, Owens, Wolf.	Alkin, Ashburn, Brickell, Estes, Guba, Merriman, Ott, Reinhart.	Glass	MacDonald, Rippey y Guba.	Guba y Sanders.

Fuente: Sanz Oro (1990).

8.2.1 Funciones de la evaluación

Otro de los ajustes que hacen los teóricos de la evaluación es atribuirle diferentes funciones. Sería muy prolijo, e incluso absurdo, querer reflejar todas ellas, por cuanto las listas son interminables y algunos autores matizan o solapan algunas funciones con las de otros. Por lo que a modo enunciativo citaremos las que González, Guasch y Ponce (2001b: 302-303) han recogido:

- *"Función perfectiva*: por cuanto mejora los elementos del programa, aumenta su eficacia interna y la calidad de los resultados.

- *Función formativa*: en tanto que controla la calidad y la eficacia de todas las fases del programa.
- *Función orientadora*: puesto que la evaluación permite conocer y controlar las variables del programa.
- *Función ecológica*: Permite analizar la interacción de la persona con el ambiente.
- *Función participativa*: Motiva la participación de las personas y colectivos en todas las fases del programa, relacionando las necesidades con los recursos.
- *Función identificativa*: Los resultados conseguidos en los programas comprueban los procesos, los contextos, los niveles de ejecución, etc.
- *Función predictiva*: Permite pronosticar la viabilidad del programa a través del conocimiento del contexto y las necesidades.
- *Función ética*: Se debe garantizar el acceso a los beneficios del programa a su población destinataria.
- *Función homogeneizadora*: A través de la evaluación se intenta equilibrar los esfuerzos de los participantes en aras de unos objetivos comunes".

Como dijimos, hay muchas otras propuestas, algunas de ellas quedan sintetizadas en el cuadro:

Cuadro 23. Funciones de la evaluación

Autor	Funciones de la evaluación
De Roberts (1998)	- Preliminar - Operativa - De los resultados
Cardona (1994)	- Diagnóstica, evaluación inicial de los supuestos de partida - Previsora, estimación de las posibilidades de las actuaciones - Retroalimentadora, evaluación formativa - De control, llevada a cabo desde las Administraciones
Ventosa (2001)	- Optimizadora - Sistematizadora - Adaptativa o retroalimentaria - Formativa o de aprendizaje - Motivadora - Maduración grupal - Participativa

Fuente: Castillo y Cabrerizo (2003: 41).

8.2.2. Características generales de la evaluación

Todo lo anterior nos lleva a asumir que la evaluación goza de unas características generales reconocidas y con las que todo evaluador deberá contar a la hora de definir su proyecto evaluador. Así, se puede decir que el evaluador ha de apreciar que la evaluación debe hacerse no sólo en función del producto, sino también del proceso y que debe ser propiciada tanto desde dentro como desde fuera del programa, sin olvidar que debe poseer unos indicadores cuantitativos, pero, sobre todo, debe tener referencias cualitativas. El evaluador ha de considerar cuáles son las propuestas metodológicas que mejor se adaptan al diseño específico y contextualizado que se ha realizado previamente, aunque también ha de ser lo más flexible posible para poder realizar los ajustes necesarios durante el proceso de la evaluación. Asimismo, ha de estudiar la pluralidad de servicios y acciones que se ven implicados en el programa a fin de poder abordar los efectos secundarios e imprevistos que se puedan dar y que pueden interferir en la evaluación de la eficacia, los resultados de la efectividad e impacto. En cuanto a sus conclusiones, éstas nunca serán absolutas, definitivas o deterministas sino solamente aproximativas y, si es posible, deberán apuntar las mejoras que se pueden introducir. Con su evaluación debe facilitar el cambio y transformación, no sólo el control, por lo que deberá hacerla desde una visión democrática, social y participativa, debe ser una evaluación aplicada.

8.2.3. Características de la evaluación de los programas sociales

En el campo socioeducativo, la evaluación pretende obtener información significativa sobre la planificación, desarrollo y resultados de la acción. Por lo tanto, se puede decir que trata de valorar el grado de adecuación y correspondencia entre las previsiones iniciales, la planificación de los procesos y los resultados obtenidos.

Como señala Marín Sánchez (1999), existen varios argumentos que permiten considerar que la evaluación tenga su propio status dentro de las Ciencias Sociales:

- La evaluación supone la emisión de un juicio de valor, que debe, por supuesto, ser emitido a la vista de una información determinada, obtenida con procedimientos objetivos, válidos y fiables.
- La emisión de resultados en un momento preciso hace que la premura de tiempo obligue muchas veces a utilizar unos recursos metodológicos no demasiado apropiados.
- La consideración por parte del proceso evaluador de las necesidades y prioridades de los interesados en el programa, va a influir tanto en la selección de los procedimientos de evaluación como en la forma y en el tiempo nece-

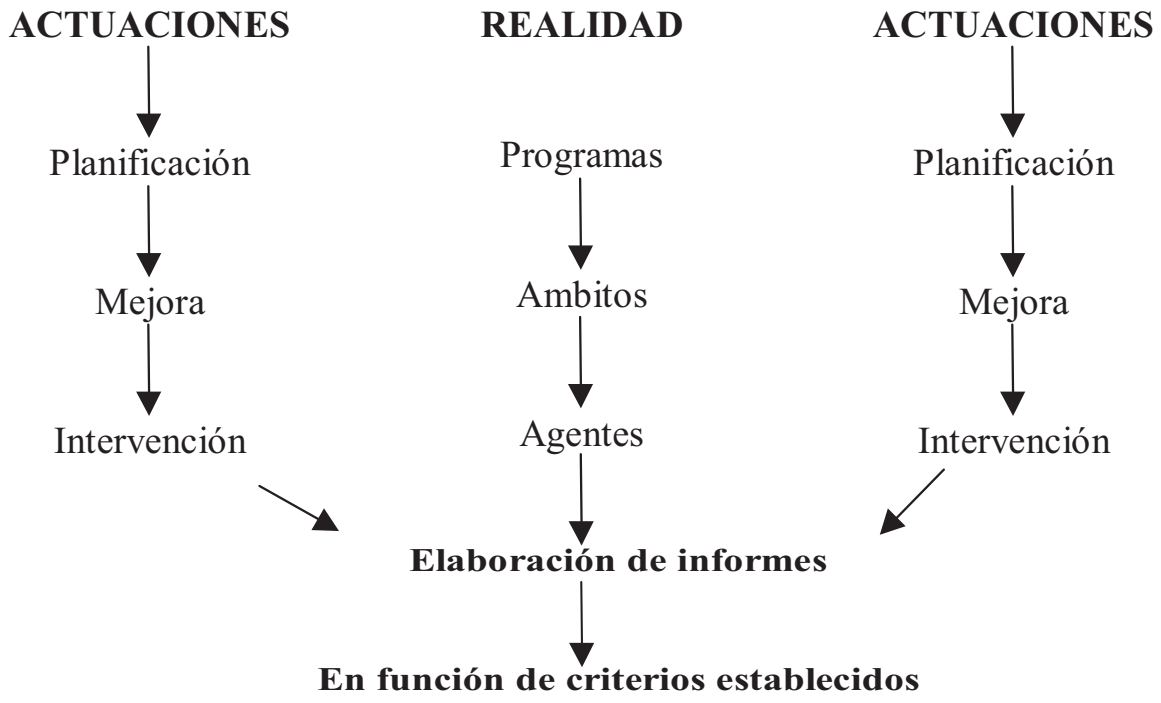
sarios para alcanzar los resultados, como en la utilización que se vayan a dar de los resultados de la evaluación.

En la evaluación de programas de actuación pública, de servicios sociales, de políticas, de intervención social, en suma, se ha ido perfilando una metodología concreta durante los últimos años. Esta metodología queda delimitada por una terminología propia, un conjunto de herramientas conceptuales y analíticas específicas y unos procesos, fases y procedimientos también específicos.

En este momento, lo específico es la mezcla y no las partes constitutivas, ya que toda metodología, sea del campo que sea, aparte de ser prescriptiva, es también evolutiva e implementadora, esto es, se adapta a las circunstancias cambiantes de su campo de aplicación; en una palabra, es flexible.

Las evaluaciones tienen que producir resultados en un momento preciso, y esta exigencia obliga a utilizar el procedimiento de recogida de información y análisis más adecuados al tiempo y a los recursos disponibles, aun cuando eso no sea lo mejor desde un punto de vista estrictamente cientifista. Para Castillo y Cabrerizo (2003), el proceso de la evaluación en el campo de socioeducativo quedaría representado en el siguiente esquema:

Esquema 5. La evaluación en el campo socioeducativo.



Fuente: Castillo y Cabrerizo (2003: 32)

8.2.3.1. Objetivos de la evaluación

Básicamente, los objetivos de la evaluación serán:

1. Medir el grado de idoneidad, eficacia y/o eficiencia de un programa:
    - *Idoneidad*: Consiste en la congruencia que existe entre lo planificado y lo logrado por el programa. Se expresa a través de las metas explícitas, el cumplimiento de las mismas y sus logros.
    - *Eficacia*. Es la correspondencia entre los objetivos logrados por un programa con las necesidades, expectativas y demandas sociales. La eficacia se puede manifestar por el grado de adecuación del programa, por el *costo-efectividad* o por el *costo-beneficio* de sus productos.
    - *Eficiencia*: Es el uso óptimo que hace un programa de los recursos, con el fin de conseguir que los procesos conduzcan al logro de los objetivos. La eficiencia puede ser de orden administrativo y de orden pedagógico. La primera está referida a los recursos humanos, financieros, etc. La segunda se refiere a los medios operativos para el desarrollo curricular.
2. Facilitar el proceso de toma de decisiones del colectivo y sobre la intervención, actividad o programa.

Cuadro 24. Propósito de la evaluación y el tipo de evaluación

Propósito estratégico de la Evaluación	*Tipo de Evaluación*	*Características Generales*
Administrativo	*Análisis de Gerencia Competitiva*	Es un análisis de las decisiones negativas y positivas que inciden en la marcha del programa. Se analizan las relaciones de poder en el programa con todo lo que ello significa e implica. Etapa Ex-antes y Ex-post.
Descriptivo o Resumen	*Evaluación de Resultado*	Evaluación destinada a determinar cuantitativamente los resultados y efectos del programa. Compara los resultados planificados y estimados con los resultados obtenidos realmente para determinar el grado de desviación del programa. Etapa Ex-post.
	Evaluación de Impacto	Se centra en el análisis de la incidencia y repercusión que tienen los resultados del programa sobre las condiciones sociales de los beneficiarios. Sociológicamente se encarga del análisis de las transformaciones ocurridas en la movilidad social, en el control social, en la variación del status, en la satisfacción de las necesidades de la población atendida. Etapa Ex-post.
	Evaluación de Aplicación	Es el tipo de evaluación que se destina a calcular la calidad de entrega de los beneficios a los beneficiarios. Etapa Ex- post.
Económico	*Evaluación Costo Beneficio*	Es un Análisis de la relación de los productos del programa con los costos de los insumos. Requiere transformar los productos en unidades monetarias "beneficios" para así hacer viable la comparación con los costos de los insumos. Es una evaluación económica de un programa considerado social. Etapa Ex ante.
	Evaluación Costo Efectividad	Es una Evaluación económica de la efectividad del programa, según la norma de los criterios elegidos y con arreglo a costos constantes preestablecidos, o se estima tolerable el volumen de los costos en comparación con una proporción de efectividad dada. La finalidad del E.C.E es la de hallar el mejor entre los sistemas de rendimiento alternativos disponibles de un programa para la consecución de un fin. Etapa Ex-ante.
	Evaluación de Presupuesto	Es un tipo de evaluación destinada a un análisis administrativo, de contabilidad y financiero. Maneja tanto sistemas como costos y resultados, pero desde la perspectiva netamente económica. Excluye los problemas de orden metodológico referentes a la valoración de los fines del programa, pues en fin será alcanzado mientras y sólo si se minimizan los costos para alcanzarlos. Etapa Ex-post.
Formativo	*Evaluación de Necesidad*	Este tipo de evaluación hace ahínco en lo político - administrativo. Es un estudio de las necesidades de la obligación a atender, permite la construcción de un programa social con altos contenidos de eficacia (Resultados). Sin embargo, algunos autores no lo consideran como una evaluación real del programa sino más de sus insumos. Etapa Ex ante.
	Evaluación de Procesos	Es una evaluación que estima los productos que se requieren para el programa y la capacidad institucional para alcanzarlos y procesarlos. Se aboca al estudio de los procedimientos del programa social para determinar cuál es funcional a los objetivos y cuál no. Otro objetivo es identificar los posibles errores de diseño en el programa pero sin plantear soluciones o alternativas. Etapa Ex-post.
	Monitoreo	Es un análisis periódico tipo gerencial – administrativo que se realiza a la etapa operativa del programa. Se controla el cumplimiento de los plazos, provisión de insumos (Calidad, Continuidad, Precios, etc.). Es considerada una evaluación administrativa muy básica o a veces no es considerada una evaluación. Etapa Ex ante y Ex-post.
Socio - político	*Evaluación del Clima Organizacional*	Su función es el análisis de los cambios en organizaciones que surgen de la ejecución de un programa social. Este tipo de evaluación intenta precisar los elementos y valores institucionales requeridos para afrontar las modificaciones organizacionales originadas por el crecimiento de la unidad, tanto a nivel del número de procesos, como de la complejización y diversificación de las funciones que éstos presuponen. Básicamente se estudia el sistema de valores, control de medios etc. del ente ejecutor. Etapa Ex-post.
	Análisis Antropológico Organizacional	Es un método de no mucho uso en las ciencias sociales. Plantea el análisis de la toma de decisión sobre alternativas de intervención, dentro de un diagnóstico del contexto global del programa social. No se limita a la evaluación de la gerencia, sino que se ubica al programa social dentro de un entorno específico, haciendo especial referencia a la cultura de la organización.
	Análisis de Contexto	Es un método que calcula el impacto que tiene el entorno sobre el programa y la potencialidad del programa ante este entorno y ante su ambiente interno "Maraña Institucional" Está muy influenciada por la Planificación institucional Ex ante y Ex-post.
Retroalimentación o Autocrecimiento	*Evaluación de eficiencia*	Es un modelo de evaluación no hermético, ni determinista. Es un modelo que presenta varios niveles de análisis cuyo fin último será el estudio de la eficiencia dentro del programa social. Este modelo es entendido como la valoración de sus efectos, es decir, pronunciarse sobre la medida en que las consecuencias del programa son deseadas y cuáles no. Este modelo trata de establecer el nivel de "pertinencia" entre la etapa de formulación, la etapa de implementación y ejecución del programa, tratando de establecer cuál elemento del mismo es disfuncional a la consecución de los fines del trabajo. Este tipo de evaluación no propone respuesta a los desaciertos del programa, sólo emite una plataforma de información para que el decisor tome la alternativa más conveniente para optimizar los errores del mismo.

Elaboración propia.

Sin embargo, en todo análisis evaluador subyacen elementos epistemológicos que conviene conocer a la hora de interpretar tal o cual investigación porque ello puede, si no se hiciera, inducir a error sobre las conclusiones a las que llega.

Torroba (1991) describe diversos tipos de metodologías a utilizar en el proceso de observación evaluadora, dividiendo las técnicas ya sea en función del análisis cualitativo o del cuantitativo. Las diferencias existentes entre ambas técnicas se presentan en el cuadro 25.

Cuadro 25. Diferencias entre técnicas cualitativas y cuantitativas

Técnicas cualitativas		*Técnicas cuantitativas*	
De recogida de información	**De medida de la información**	**De recogida de la información**	**De medida de la información**
- Observación sistemática - Observación no sistemática - Estudio de casos y grabación en vídeo - Entrevistas - Grabaciones en cintas - Encuestas de respuesta abierta - Escalas	- Triangulación de opiniones - Análisis de frecuencias - Análisis estadístico - Análisis y síntesis descriptiva (reunir, clarificar, ordenar, analizar y sintetizar la información) - Datos cualitativos traducidos en gráficos, números o descripciones	- Observación sistemática - Escalas - Test de conocimiento - Encuesta de respuesta cerrada - Entrevistas estructuradas	- Análisis estadístico - Análisis de series temporales - Análisis de frecuencias - Datos traducidos en números, gráficos y descripciones - Análisis de contenido

Fuente: Torroba (1991: 506).

Cuadro 26. Instrumentos de recogida de información

Tipo de instrumento de recogida de información	*Aplicaciones*
• ***Recopilación documental:*** - *Se recaba información de documentos escritos.*	- Técnica básica que no interfiere en los procesos. En cualquier caso recomendable siempre y cuando se contraste la información con la utilización de otras técnicas
• ***Observación****:* - *Estructurada: se definen a priori las categorías que se van a observar.* - *No Estructurada: no se definen de antemano categorías fijas a observar. El observador es un principiante más*	- Buena cuando lo que se observa es algo concreto y se quiere que varios observadores focalicen su atención en una misma cosa. - Interesante cuando el observador forma parte del proceso en el que los observados están implicados. Más subjetiva, más rica.
• ***Entrevista****:* - *Estructurada: cada uno de los entrevistados lleva un mismo guión fijo con preguntas concretas para hacer.* - *Semiestructurada o no estructurada: se lleva un guión flexible de temas a tratar o no se lleva guión.*	- Buena cuando se utilizan varios entrevistadores y nos interesa saber lo que piensa el conjunto de los entrevistados sobre unos temas determinados. - Buena cuando se sospecha que se puede obtener información interesante que no se tiene predeterminada.
• ***Encuesta o Cuestionario****: Permite recabar información sin la presencia de un experto y de mucha gente simultáneamente.* - *De preguntas cerradas: la respuesta se elige entre varias respuestas predeterminadas.* - *De preguntas abiertas: el encuestado contesta con sus propias palabras*	- Más fácil de codificar cuando tenemos muchas respuestas. Buena para obtener porcentajes. - Genera más información y permite que la gente se exprese en sus propios términos.
• ***Grupo de Discusión****:* - *Un grupo discute de un tema y se analiza el discurso.*	- Buena cuando nos interesa saber el discurso social latente.
• ***Otras técnicas de grupo*** *(debates, tormenta de ideas, etc.)*	- Adaptable a cada situación. Fomentan la participación.
• ***Escalas o instrumentos estandarizados****:* - *Son escalas o test ya preparados, como escalas de personalidad, diferencial semántico, etc.*	- Hay pocos elaborados que sirvan para la evaluación de procesos de animación. Hay que utilizarlos con cautela, sabiendo bien los límites que tienen y lo que significan sus resultados.
• ***Medidas no intrusivas****:* - *Son cualquier manera de recopilar información o medir sin que eso suponga intervenir directamente para esa recopilación (Ej.: nº de libros que son prestados cada mes en la biblioteca pública).*	- Pueden ser siempre un apoyo a otras técnicas y normalmente suponen un esfuerzo grande adicional. Suelen ser un buen recurso poco empleado por falta de imaginación.

Fuente: Torroba (1991: 506).

8.2.3.2. Fases en el desarrollo de la evaluación

Como ya hemos apuntado, la participación de las partes intervinientes en el proceso del programa debe ser tenida en cuenta en el momento de la evaluación. Su participación va a ser esencial sobre todo en las fases previas al diseño de evaluación, en las que se identifica a las partes interesadas y se forma un grupo de trabajo encargado, junto con el evaluador, de identificar las preguntas y problemas, es decir, los objetivos de la evaluación, así como las posibles vías de utilización de las respuestas a estas preguntas y problemas en la fase de análisis de la información recogida y, sobre todo, en la redacción del informe de resultados y en su propuesta de utilización.

Los presupuestos de partida de los "nuevos" modelos de evaluación de programas son bastante evidentes, aunque no necesariamente ciertos:

1. Las partes interesadas se pueden identificar antes de la evaluación.
2. La partes interesadas quieren/desean que se haga la evaluación y participar en ella.
3. La participación de las partes interesadas les motivará para aceptar los resultados.
4. El grupo con poder de decisión de las partes interesadas utilizará los resultados en su toma de decisiones.

En la evaluación de una vivienda tutelada del *Programa Mentor*, por ejemplo, se pueden identificar al menos los siguientes grupos interesados: las autoridades burocráticas/políticas en los distintos niveles administrativos, nacional y autonómico; la dirección y el personal de la vivienda; los usuarios/beneficiarios de la vivienda; los familiares, tutores, etc. de los usuarios/beneficiarios de la vivienda; los habitantes de la zona en donde está localizada la vivienda, y los menores mayores de 16 años tutelados que pueden acceder a esa vivienda. Resulta evidente, sin embargo, que hay que introducir en el planeamiento de la evaluación diversos mecanismos que tengan en cuenta e impliquen a los grupos interesados y aumenten la probabilidad de utilización de los resultados, sin caer en la ingenuidad de creer que su mera participación sea la solución a todos los problemas.

8.2.3.3.Los aspectos éticos de la evaluación

Al llevar a cabo una evaluación de un programa social se han de tener en cuenta varios aspectos éticos importantes, entre los que se pueden citar (Strike, 1997: 479-503):

1. *Los procedimientos legales:* Los procedimientos evaluativos deben estar avalados por juicios reflexivos que estén asentados en criterios conocidos,

objetivos y equitativos para todos, que se hayan fundado en pruebas razonables y sistemáticas capaces de reunir y verificar los datos.

2. *La intimidad:* La intimidad implica el derecho a controlar la información sobre uno mismo y a proteger a la población diana de interferencias en sus asuntos. Por tanto, la evaluación requerirá de procesos no intrusivos, centrados, exclusivamente, en los aspectos de la actividad del programa. Asimismo, debe protegerse la confidencialidad de la información relativa a la evaluación.
3. *La igualdad:* La igualdad ha de entenderse como una prohibición contra la toma de decisiones basada en datos irrelevantes tales como la raza, la religión, el sexo o el grupo étnico.
4. *La transparencia:* La transparencia de los procedimientos, los propósitos y los resultados de la evaluación serán conocidos por las personas con las que se relaciona la evaluación.
5. *La humanidad:* La humanidad supone tener en consideración los sentimientos y a los individuos en contextos evaluativos.
6. *Los beneficios para el cliente:* El cliente debe requerir que las decisiones evaluativas se tomen de tal manera que se *respeten* los intereses de todos los grupos por encima de las instituciones educativas y su personal.

En resumen, se podría decir que son aspectos éticos de la evaluación los siguientes:

- Consentimiento libre, explícito, consciente y justificado.
- Confidencialidad y derecho a la privacidad.
- Equidad en las relaciones:
    - Control de las relaciones asimétricas.
    - Fortalecimiento de las relaciones horizontales.
- Impacto de los resultados y de los beneficios de la evaluación.
- Prevenir los efectos directos e indirectos, procurando potenciar la utilidad social de los resultados.

SEGUNDA PARTE

INVESTIGACIÓN EMPÍRICA: ESTRATEGIAS Y PROCESOS METODOLÓGICOS

Capítulo 9

Análisis del diseño del *Programa Mentor*

Todos los programas que tienen en mayor o menor medida la meta de la inserción laboral o, cuando menos, la intención de mejorar las oportunidades de los jóvenes tutelados dentro del mercado laboral, tratan de responder si con ellos se mejora realmente el acceso y la calidad de los empleos y/o trabajos de los jóvenes. Pero, como vemos habitualmente en cualquier dinámica de acceso al mercado, los resultados no dependen muchas veces de la preparación o de la empleabilidad de las personas, en general, sino también de la capacidad de aquel de darles acceso: si no hay puestos de trabajo será imposible acceder.

El entorno que rodea a los jóvenes tutelados es muy complejo y dificultoso, tanto para su propia evolución como para los que están integrados en él. Esto es así por cuanto muchas veces carecen de redes sociales de apoyo o de estrategias propias que hayan sido maduradas mediante la experiencia para proponer alternativas. A esto hay que añadirle el hecho de que en muchas ocasiones tampoco han conseguido apartarse de problemas que les pueden envolver peligrosamente: violencia, drogas, enfermedades crónicas, etc. y que les pueden llevar a circunstancias desequilibradoras para sus vidas.

De cualquier modo, como más adelante veremos, algunos de los agentes del programa apuntan que el trabajo, a veces, eleva la motivación y la autoestima a estos chicos, algo que habían perdido por los muchos y continuos fracasos que había tenido tanto en la escuela como en la familia. Este es un tema que ha sido explicado por diferentes autores, pues, como exponen Roda, Urdaniz, Cosin y Orte (2001: 193), "el trabajo es un elemento integrador, socializador y favorecedor de dinámicas activas que sirven de estímulo y autoestima".

Las instancias de la educación no formal donde ingresan los jóvenes tutelados para su adecuación al mercado laboral y que denominamos cursos de *Formación e Inserción Profesional* (*FIP*), *Escuelas Taller*, *Talleres de Empleo*, etc., tienen la facultad de hacer prevalecer la parte práctica sobre la teórica, lo que les hace sentir a muchos de estos jóvenes que no todo está perdido y que pueden ser capaces de poner en acción algunas de las capacidades de que disponen y, así, ser percibidos como personas aptas para el desarrollo de un trabajo. Pero para que esto dé los frutos deseados, deben aportárseles, como señala Jacinto (2000: 12), las "estrategias de intervención más integrales (que incluyeran no sólo capacitación técnica, sino también reforzamiento de habilidades básicas, formación socio-ocupacional, atención social,

etc.)", y que permitirán "tomar en cuenta con mayor amplitud la compensación de diferencias sociales y educativas".

Todo esto es justamente lo que vamos a analizar a partir de ahora, a fin de comprobar si el *Programa Mentor* cumple las expectativas pretendidas con sus usuarios.

En este apartado nos vamos a detener a estudiar los elementos que componían el diseño del *Programa Mentor,* preparado por la Xunta de Galicia para su presentación a la Unión Europea con el fin de conseguir fondos con los que llevarlo a cabo. El documento en cuestión sigue la orientación de las políticas de la Unión Europea, en su lucha contra la exclusión laboral de los jóvenes, marcada -como ya expusimos en la primera parte- por una idea básica de prevenirla no sólo en su acceso sino también en su liberación de aquellas situaciones prolongadas de exclusión del mercado laboral (falta de formación ocupacional, preparación para la vida autónoma, etc.). A este fenómeno se le denomina normalmente *desempleo de exclusión*, ya que una larga permanencia fuera del ámbito laboral reduce las posibilidades de reingreso, o como dice Rodríguez-Piñeiro (2003) es un desempleo "que denota carencias (educación, cultura, a la vivienda y oportunidades de vida), no atendibles ni resolubles por el mercado, pero tampoco por los sistemas clásicos de Seguridad Social que acentúa así las situaciones de exclusión social, proceso que afecta a grupos victimizados, y que crea un nuevo dualismo social entre incluidos y excluidos de los beneficios del sistema de Seguridad Social". En esta línea, varios países han hecho su oferta de medidas compensatorias, como es el caso del *Programa Nuevo Comienzo* (*Nouveau Départ*[200]) de Francia, cuya dirección es la de ofrecer una oportunidad laboral, a partir de su sexto mes de desempleo, a los jóvenes desempleados de entre 16 y 25 años, entre otros colectivos.

Pero en sus disposiciones políticas, la UE también matiza que, si se quiere ofrecer una vinculación directa con el mercado laboral ordinario, se han de proponer medidas de inserción que respondan a las necesidades de las personas, como pueden ser, por ejemplo, los cursos de formación proyectados en función de un determinado tipo de actividad o de las exigencias de un determinado puesto de trabajo, y que los desempleados inscritos en ellas se formen dentro de un marco ordinario de trabajo o, cuando menos, en contextos lo más semejantes posibles a un marco laboral ordinario (organización, funcionamiento y condiciones de trabajo). Esto es, que los programas de formación deberán compaginar su parte teórica con un periodo de prácticas en la empresa, puesto que se ha observado que los empresarios, a la hora de seleccionar a los candidatos, lo que más valoran es que éstos dispongan de una experiencia laboral reciente, por corta que ésta sea, antes que unos periodos de participación en programas de formación, cualificación o trabajo al margen del marco laboral.

[200] Se puede consultar más información sobre dicho programa en la página: http://www.adai13.asso.fr/fiches/pro/pro_nouveaudepart.htm

En el ámbito de la Unión, caben citarse algunos programas formalizados bajo esta instrucción, como pueden ser: los *Programas de Formación en el Puesto de Trabajo* (*Jobtraening*) y los *Programas de Formación Individual en el Puesto de Trabajo* (*Individuel Jobtraening*), desarrollados en Dinamarca; o los denominados *contratos* en Francia: *Cualificación* (*Contrat de Qualification*), *Orientación* (*Contrat d'Orientation*), *Adaptación* (*Contrat d'Adaptation*) y *Aprendizaje* (*Contrat d'Apprentissage*), o el programa de *Acción Inmediata para los Jóvenes* (*Sofortprogramm zum Abbau Der Jugendarbeitslosigkeit Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher*) en Alemania.

Tampoco hay que olvidar la idea de la individualización en la atención prestada a las personas en situación de desempleo, ya que gracias a ella su información y asesoramiento sobre las fórmulas de inserción existentes se adecua mejor a su perfil: cursos de técnicas de búsqueda de empleo, elaboración de currículums, técnicas de presentación en entrevistas, etc., a los que se dan diferentes nombres, tales como *Talleres de Empleo* (*Jobplan Workshops*) y *Clubs de Empleo* (*Jobclubs*) en Reino Unido; *Espacios Jóvenes* (*Espaces Jeunes*) en Francia; *Programa de Información y Asesoramiento* (*Information og Vejledning*) en Dinamarca.

Por último, en diversos Estados se ha creado una figura, que unas veces se denomina tutor y otras mentor, cuya función es acompañar al participante desde el momento en que se elabora su plan de inserción hasta que éste cumple sus objetivos, e incluso realiza, en algunos casos, un seguimiento posterior. Entre sus funciones están la mediación en las relaciones con el empresario y con los compañeros de trabajo, la ayuda u orientación en la resolución de problemas socio-familiares, la ayuda para la superación de déficits educativos básicos y la mejora de sus habilidades profesionales. En concreto, en el caso británico, estos mentores son personas voluntarias que disponen de cualificación profesional y a las que, previamente, se forma en relación con sus cometidos.

Pues bien, todo lo descrito anteriormente se proyecta, de alguna forma, dentro del *Programa Mentor*, salvo, claro está, la oportunidad de ofrecerles contratos internos a los jóvenes ya que no es una empresa sino, simplemente, un programa de inserción sociolaboral. Y todo ello desde una visión primordialmente personal (evaluación de necesidades y de aptitudes y elaboración de planes individuales, según se referencia el *Tratado de Amsterdam*[201]).

[201] Tratado de Amsterdam por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las comunidades europeas y determinados actos conexos. Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 10 de noviembre de 1997.

9.1. Bases para el planteamiento de un programa de inserción sociolaboral de menores tutelados

Como ya hemos dicho, los pilares en los que se asentaban la actuaciones de los órganos responsables del ámbito de menores anteriores a la creación de la Consellería de Familia (1994) eran fundamentalmente: el acogimiento familiar, la adopción y el internamiento en centros residenciales, aunque tampoco se deben desdeñar las ayudas económicas que, a partir de 1990, se concedieron a la familias con escasos recursos para el mantenimiento de sus hijos en el hogar y que se conocen como *ayudas para la integración del menor*[202]. Será, pues, a partir de 1994 cuando se empiecen a diseñar los dispositivos y acciones con los que se van a pretender mejorar las diferentes partes del sistema de protección de menores. Esto será consecuencia del *Plan Integral de Protección de Menores* (1993). La orientación política que marca este primer *Plan* es la de obrar en función de una serie de principios como: el supremo interés del niño, la integración, la normalización, la autonomía personal y familiar, etc. Se advierte así la observancia que la política gallega hace de las directrices marcadas por la *Convención de los derechos del niño*. Un año más tarde, este *Plan* se funde dentro del *I Plan Integral de Apoyo a la Familia* (1994que es el primero que se redacta en España de esta índole. Los principios recogidos en él son: la responsabilidad pública, la globalidad, la universalidad, la pluralidad, etc. en las acciones que se lleven a cabo con destino a las familias gallegas.

9.2. Descripción de los elementos del *Programa Mentor*

El *Plan* incidió de una forma clara y, mayormente, positiva en todos y cada uno de los dispositivos existentes, así como en todo el sistema de protección de menores. Pero, a pesar de ello, se seguía observando que los menores que estaban acogidos en los centros no capitalizaban su paso por las instituciones protectoras de forma siempre positiva, es decir, su situación de salida era muy similar, en muchas ocasiones, a su situación de entrada, lo que quebrantaba muy negativamente, tanto en las expectativas generadas por el trabajo de los educadores, como en la valía que se le suponía a ese trabajo en la vida de los propios menores. Por estos motivos, fue necesario cambiar radicalmente la filosofía de los centros, pero también crear un programa que dispusiese de los elementos necesarios para que la fase de tránsito de la vida del centro a la vida activa fuese lo más ajustada posible a las realidades de cada uno de los menores.

[202] Esta denominación viene motivada, por cuanto, en un primer momento, se estipularon con el fin proveerles de medios económicos con los que poder hacer retornar al hogar a los menores ingresados en los centros.

Respecto a la primera consideración, la filosofía de los centros, la base argumental fue la de disponerlos como un recurso de apoyo a las expectativas de autonomía de los menores, y, de este modo, dejasen de ser simples residencias o *fondas*. La concreción de esa idea estaba en hacer que los menores aprendiesen a valerse por sí mismos, se ejercitasen en la realización de tareas domésticas, solucionasen sus necesidades con sus propios ingresos, etc., sobre todo a partir de los 14-15 años.

Por su parte, el *Programa Mentor* trataría de paliar una parte importante de los problemas más acuciantes de estos chicos y chicas preparándoles en una formación profesional que les capacitase para insertarse sociolaboralmente y así organizar su autonomía económica y decidir cómo resolver sus problemas de forma independiente. Estas motivaciones se encuentran expuestas en la propia justificación del *Programa* cuando se señala que "en la actualidad, el problema de la inserción laboral de los jóvenes entre 16-18 años es un problema de primera magnitud para las políticas de protección de menores, en general, y para sus centros residenciales, en particular. Esta dificultad tiene una consideración especial en Galicia, debido a la escasez de medios humanos con que cuentan la mayor parte de sus centros para poder permitir una suficiente especialización de su personal y, así, poder dedicarlo a tareas concretas como es el caso de la integración laboral. Esta labor, debido a los continuos cambios del mercado laboral, requiere de una constante puesta al día tanto para conocer las distintas especialidades que se ofertan en el campo de la formación como en el laboral"[203]. Para después continuar indicando los perjuicios que acarrearía la no autonomía sociolaboral de estos menores: "El empleo es un factor determinante para que este colectivo pueda cubrir sus necesidades básicas y favorecer su integración social. En caso contrario, se va a favorecer una serie de desventajas que acentúan su exclusión y marginación y todas sus consecuencias desestructurantes asociadas: delincuencia, drogadicción, xenofobia, etc.". Para concluir que "la desatención a las necesidades vitales de estos jóvenes puede producir [problemas] debido, tanto a factores personales: drogadicción, delincuencia, marginación, etc., como sociales: alarma social, intervención de mecanismos sociales terciarios de alto coste, etc.".

A continuación se revela el nombre que se le va a dar al programa: *Programa de Incorporación de Jóvenes Tutelados al Mundo Laboral "Mentor"*, cuya entidad promotora va a ser la *Consellería de Familia, Muller e Xuventude*, a través de la *Dirección Xeral de Familia*, organismo responsable de las competencias de jóvenes tutelados en la Comunidad Autónoma, por lo que su zona de aplicación será Galicia.

[203] A partir de aquí, salvo que se señale otro criterio, los entrecomillados del texto pertenecen al documento del *Programa Mentor* presentado oficialmente por la *Consellería de Familia, Muller e Xuventude* de la *Xunta de Galicia* a la convocatoria Youthstart 1998.

También en la relación de aspectos previos y definitorios del *Programa*, se hace alusión a datos poblacionales de Galicia, fórmulas de normalización de las necesidades de los jóvenes, etc. Para, posteriormente, entrar en el detalle en la *Descripción del modelo de protección social en centros de menores* a través de sus respaldos legales y de sus características: ubicación, dependencia organizativa, tipologías de atención, etc.

Una vez especificadas las referencias organizativas del sistema, se pasa a hacer la *Diagnosis del problema de acceso de los jóvenes institucionalizados al mundo formativo laboral* haciendo hincapié en lo que se considera "un dato significativo sobre la dificultad de encontrar trabajo dentro del mercado laboral de Galicia", para lo que se recurre a la *Encuesta de Población Activa* (EPA) del segundo trimestre del año 1996, que describe unos porcentajes globales de *tasa de paro* del 19% y una *tasa de actividad* del 49,1%, que más adelante se concretará en unas *tasas de actividad* para los jóvenes de la franja de edad de los que serán potenciales usuarios del *Programa* (16-19 años), del 20,3%, y que en la siguiente franja (20-24 años) llega al 50,3%. Esta exposición cuantitativa, lleva a una reflexión teórica en la que se avanza "una idea bastante aproximada de las escasas oportunidades que el mercado laboral le va a ofertar a los jóvenes de 16-18 años institucionalizados en los centros de menores", que se puntualiza con más información, al recabar datos sobre cómo actúa el mercado laboral en cuanto a la perspectiva de género, donde "la situación de la actividad del grupo de 16-19 años es la siguiente:

- Mujeres: 17,1%.
- Hombres: 23,2%".

Esta situación se interpreta, justamente, como "más desfavorable en el caso de la población femenina".

Un quinto apartado del diseño del *Programa* se refiere a la *Población destinataria*, en el que se definen las características de la población de jóvenes en desprotección social bajo tres presupuestos: los que han sido ingresados en los centros por el imposible ejercicio de los deberes de protección por parte de sus padres, los que lo han hecho por su incumplimiento de los deberes de protección y los que lo están por su inadecuado cumplimiento de los deberes de protección.

El documento dice que el *Programa* se reservará a aquellos jóvenes que cumplan los requisitos, que vienen definidos en las propias bases de la convocatoria de la *Iniciativa Youthstart*, es decir, aquellos jóvenes menores de 20 años con dificultad para su acceso al trabajo o sin una forma reconocida de educación o formación, y que en los centros concurre en "aquellos jóvenes institucionalizados […] que, previsiblemente, no tendrán cubiertas sus necesidades de independencia una vez cumplida su mayoría de edad, y que, por este motivo, correrán un grave riesgo de poder entrar en un proceso de marginación social". Un objetivo, este último, para el que fueron específicamente definidas las iniciativas europeas de inserción laboral.

Así pues, se informa que la población de los jóvenes objeto de atención prioritaria del *Programa* va a ser:

1. "Jóvenes entre 16 y 18 bajo tutela o guarda de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia que se encuentran acogidos en centros de menores, prioritariamente.
2. Los que no estén realizando otro tipo de formaciones o trabajos a la hora de iniciarse el programa.
3. Serán sujetos de integración preferencial en el Programa los que necesitan desarrollar su vida de forma independiente de su propia familia por la ausencia de ésta o por resultar inadecuada su reintegración. De cualquier forma, podrán entrar en él, también, aquellos otros que puedan volver a sus hogares cuando sus necesidades formativas o laborales no sean cubiertas por su familia".

En cuanto a la población total de menores entre 16-18 años que se contabilizan en los centros de Galicia en ese momento, se sitúa en torno a los 300 sujetos. De ellos habrá que descontar los que no se encuentran en disposición de inscribirse por contravenir los requisitos enunciados, pero también se estipula la posibilidad de que haya "otro grupo de jóvenes que irán integrándose en el *Programa* a medida que éste se vaya desarrollando, por el cumplimiento de la edad de 16 años" y que es denominado *grupo de reserva* (menores entre 14-16 años), lo que hace que las previsiones finales se establezcan en los 280 jóvenes.

En el apartado VI se inicia la *Descripción del proyecto*, por medio de sus *Finalidades*, entre las que se destaca la necesidad de que desde el sistema de protección de menores se cuente con "personal técnico en orientación laboral y búsqueda de empleo que pueda informarles [a los menores] de forma puntual sobre las ofertas de formación y trabajo a las que puedan acudir en función de sus cualidades personales", señalando que será necesario crear un equipo de técnicos "altamente capacitado para hacer frente con rapidez y profesionalidad a los problemas de orientación e integración laboral" de los menores, y cualificado para el establecimiento de nuevas metas todavía no formuladas respecto a las necesidades de inserción sociolaboral de los menores de los centros. Este equipo deberá atender prioritariamente a una lista de objetivos generales que se suponen de primer orden para llevar a cabo con idoneidad el trabajo del *Programa* y que se registran literalmente del siguiente modo:

- "Promover la integración de jóvenes amenazados de exclusión social internados en los centros de menores de Galicia.
- Reforzar y mejorar los sistemas de integración formativo y laboral de los jóvenes institucionalizados.

- Crear las estructuras adecuadas para la formación, empleo y seguimiento de los jóvenes, así como los recursos necesarios para su mantenimiento.
- Programar las acciones que sirvan para conocer las actitudes y habilidades de los jóvenes que se van a incluir en el Programa (tests, entrevistas, etc.).
- Elaborar una propuesta de actuación tutorial individualizada de cada joven que se incluya en el programa.
- Contactar con entidades formativas (academias, centros de formación, etc.) que realicen cursos de empleo para crear una base de datos sobre las ofertas formativas, localizándolas en función de las zonas en las que se ubican los centros de menores incluidos en el programa.
- Contactar con empresas de las distintas zonas de ubicación de los centros insertos en el programa, que puedan ofertar algún tipo de contratación o convenio de colaboración a corto o medio plazo para menores tutelados por la Administración autónoma gallega.
- Crear un Seminario de Formación Permanente formado por los educadores de los diferentes centros implicados en el programa, y que será coordinado por el Equipo Mentor para estudio, aplicación y optimización de las metodologías de inserción laboral de los jóvenes institucionalizados.
- Coordinar la actividad de este Programa con los centros adheridos al Plan de Emprego Xuvenil (PEX) puesto en marcha por la Consellería de Familia, Muller e Xuventude en toda Galicia con el fin de favorecer los procesos de formación y de búsqueda e incorporación laboral de los jóvenes.
- Propiciar el desarrollo de nuevos técnicos en inserción laboral de jóvenes a través de la integración, en forma de personal en prácticas, de alumnos recién licenciados en áreas próximas a la integración sociolaboral (pedagogos sociales, psicólogos sociales, educadores sociales, sociólogos, etc.) en los seminarios.
- Integrar personal de los Equipos Técnicos del Menor Provinciales dentro del Seminario de Formación Permanente como asesores en aspectos de programación curricular.
- Mantener contacto permanente con agentes de desarrollo local y organizaciones sociales que dirijan sus actuaciones hacia la incorporación laboral de los menores.

- Mantener contacto con organismos a nivel transnacional y transrregional para poder intercambiar experiencias positivas, estudios prospectivos sobre las problemáticas de búsqueda de empleo y sus soluciones con menores.
- Generar distintos diseños de itinerarios para la inserción laboral de jóvenes en situación de desprotección social en función de las características propias de los grupos de jóvenes institucionalizados (nivel de estudios, situación familiar, habilidades de búsqueda de empleo, etc.) para conseguir que ésta se pueda hacer de la forma más positiva y escalonada posible.
- Promover cursos puente entre el mundo académico y el laboral que sirvan para paliar distintas deficiencias formativas: formación para el empleo, formación cultural básica, formación para la incorporación social.
- Propiciar la formación específica de los educadores de centros de menores para poder acometer las tareas de coordinación e inserción laboral de menores.
- Fomentar las actuaciones generadoras y mantenedoras de redes de cooperación.
- Promover cursos puente para que los jóvenes se inserten laboralmente a través de fórmulas de autoempleo, cooperativas, etc.
- Mantener contacto permanente con asociaciones de cooperativas y de jóvenes empresarios que puedan orientar o solicitar la incorporación de nuevos socios.
- Orientar la incorporación laboral de los jóvenes hacia la empresas dedicadas a áreas como medio ambiente, cultura y servicios sociales, etc., con mayor dinamismo sostenido en la creación de empleo.
- Promover campañas divulgativas y de sensibilización sobre la necesidad acuciante de incorporar laboralmente a los jóvenes institucionalizados para que no caigan en vías de exclusión social".

La consecución de los objetivos enumerados se operará por medio de un *Plan de Acción del Programa*, cuyo eje pivotará en la "creación de un equipo de coordinación, asesoramiento y seguimiento laboral de menores", que "será el encargado de llevar a cabo la mayoría de las actuaciones del programa, y recibirá el nombre de *Equipo Mentor*". Se le requerirá "contar con conocimientos sobre el funcionamiento de los recursos de integración laboral en cada una de las áreas territoriales de la intervención (desde las perspectiva de la ubicación de los centros), la tramitación de autoempleo, la creación de empresas cooperativas, etc." Este equipo estará constituido por 7 expertos en áreas de formación y empleo "3/4 serán pedagogos o psicólogos

sociales o de empresa, mientras que los otros 4/3 profesionales serán personas que estén o hayan estado relacionados con el mundo laboral: técnicos de empleo, personal de empresas de empleo temporal, etc." y otros 3 serán becarios "encargados de la coordinación administrativa del programa y serán personas que, teniendo aspectos relativos al trabajo del programa, no estén incardinados profesionalmente hacia esta labor".

Las actuaciones a cubrir por el *Equipo Mentor* serán las de *Servicio de Orientación y Asesoramiento Especializado en Inserción Laboral,* cuyo objetivo será "el de dinamizar y potenciar la coordinación entre los distintos profesionales y dispositivos del programa (educadores, *Seminario de Formación Permanente*, empresas, entidades formativas, etc.) para realizar una intervención integral, siguiendo las actuaciones propuestas a nivel individual hasta que el joven logre una cierta estabilidad y pueda independizarse en todos los aspectos de su vida".

La evaluación de las actitudes, disposiciones y capacidades laborales de los menores de entre 16-18 años será otra de las actuaciones del equipo, que realizarán durante un período de 15 días a 1 mes, a fin de ver la idoneidad de su ingreso en el *Programa*. A partir de ahí, se redactará el *PELI* (*Programa Educativo Laboral Individualizado*) de cada uno de ellos y en el que se incluirán "los informes sociales, psicológicos, laborales y pedagógicos, así como, los informes que recogen la evaluación y seguimiento de la formación laboral previa o de su capacidad para la búsqueda de empleo".

En aquellos casos en que se den trastornos o déficits de comportamiento, personalidad, relación social o de aprendizaje limitativos del progreso de su autonomía, el equipo obrará de forma personalizada. Lo mismo pasará cuando las dificultades aparezcan dentro del núcleo familiar en cuanto a una participación activa en el proceso formativo del menor.

El resto de los profesionales (5) del *Programa Mentor* serán los responsables de la preparación de un informe sobre las acciones formativas y laborales necesarias para la integración de cada joven y sus cualidades y expectativas, que serán incorporadas como perfil profesional a su PELI, después de evaluarlas interdisciplinarmente. A partir de aquí, en el documento del *Programa* se precisa todo un repertorio de objetivos específicos en los que se actuará respecto a los menores y que servirán para el diseño del itinerario de inserción laboral, que va a estar enmarcado por un "proceso de inserción acorde con el diagnóstico y el seguimiento del caso para supervisar su evolución" y valorado en función de:

- "Evolución del destinatario durante el Curso de Formación en Habilidades Básicas para el Empleo.
- Experiencia laboral, nivel académico y cursos de formación.
- Actitudes, motivaciones, intereses vocacionales, etc.

- Resultado obtenido a través de pruebas específicas: test psicotécnicos, pruebas de aptitud, etc.
- El itinerario de inserción laboral deberá contemplar además:
- Objetivos individuales a conseguir.
- Tiempo estimado para cada área y para cada destinatario.
- Tipo y grado de seguimiento para cada joven".

El curso de *Formación en Habilidades Básicas para el Empleo* tiene como objetivo realizar una adecuada orientación profesional de cada joven y con el fin de prepararle para su incorporación laboral.

También quedan plasmadas varios tipos de campañas de sensibilización. Una está dirigida al empresariado con la finalidad de comprometerlo y establecer, así, unas relaciones dinámicas entre él y el programa, y otra a la sensibilización social, a fin de crear "receptividad de la comunidad hacia los jóvenes tutelados [ya que ésta] es un factor determinante en el éxito o fracaso de este programa de integración laboral. Por tanto, las actitudes sociales del entorno habrán de cuidarse extremadamente".

Se establece, la creación de un dispositivo residencial, denominado *vivienda tutelada*[204], destinado al acogimiento de aquellos "jóvenes que, cumpliendo los requisitos de edad (17-18 años) y de imposibilidad de retorno al hogar familiar, presentan unas aptitudes insuficientes para desarrollar una vida autónoma, pero que sean susceptibles de ser trabajadas en esa dirección". Estas estarán ubicadas en viviendas alquiladas y sus residentes convivirán, "bajo la tutela y asistencia de los profesionales del programa (educadores sociales)". El programa convivencial de las viviendas quedará diseñado de forma individualizada, estableciéndose un itinerario que partirá de la ejecución de tareas sencillas, para ir progresando hacia otras más complejas y en las que se combinen unas ciertas habilidades previamente adquiridas con otras nuevas. El número de integrantes de la vivienda será reducido (máximo de 8 jóvenes).

Pero el *Programa Mentor* también cuenta con que las propias familias se quieran hacer nuevamente cargo de sus hijos, y que se dispongan a actuar conjuntamente con los técnicos para salvar los escollos en su integración sociolaboral. Por eso, se dedica un apartado, denominado *Formación en el entorno familiar*, al "compromiso de los miembros adultos (padres/tutores) mediante un contrato de colaboración", que se configurará en dos fase. Una primera de *Preparación de la familia*, para lo que se evaluará su disponibilidad y receptividad, a la vez que

[204] Las viviendas tuteladas están definidas por los requisitos recogidos en la *Orden de 29 de febrero de 1996* (DOG de 20 de marzo de 1996) como "equipamientos residenciales instalados en viviendas normalizadas dirigidos a jóvenes de edades en torno a la mayoría de edad que debido a su situación socio-familiar necesitan apoyos para alcanzar su autonomía definitiva, funcionando en régimen de autogestión bajo supervisión técnica".

su capacidad y preparación para la cooperación, de forma que se puedan realizar seguimientos de la misma. Y una segunda fase, de *Formación del joven en el entorno familiar*, que supone el compromiso "en función de las necesidades y carencias de cada destinatario y que requieren de la colaboración directa de sus familiares".

Otra estrategia diseñada dentro de la estructura del *Programa* es el *Seminario de Formación Permanente* (*SFP*), que, según se dice, tiene el propósito de "conformarse como un órgano de gestión y capacitación de todos los grupos y profesionales que actúan dentro del programa en cuanto a la aportación de metodologías sobre la intervención con los jóvenes tutelados para su incorporación laboral […]. En el SFP se integrarán, principalmente, los educadores-tutores de los menores que estén en proceso de inserción laboral, los profesionales que integran el equipo Mentor, los Técnicos del Menor de las Delegaciones Provinciales y Servicios Centrales coordinadores de centros, así como un pequeño grupo de profesionales en prácticas".

Con respecto a la metodología y a los instrumentos a emplear, se propone que será "participativa, puesto que ellos [los técnicos del *Equipo Mentor*] han de lograr implicar a todas las partes involucradas en el programa sociolaboral de jóvenes (menores, educadores y entidades formativas y laborales) en todas las actuaciones que se lleven a cabo". Los principios pedagógicos de los que se parte son:

1. La formación personalizada de los jóvenes, determinada en función de sus características y circunstancias.
2. La formación práctica.
3. Los métodos inductivos basados en la investigación-acción participativa en los aprendizajes.
4. La implementación de contenidos educativos de modo progresivo.
5. El fomento de la autoevaluación, con el fin de incrementar su implicación y responsabilidad.
6. La formación partiendo de la experiencia del propio menor.
7. La tutorización del menor.

Acerca de los instrumentos de que va a disfrutar el plan de trabajo del *Programa* se apuntan los siguientes:

- El *Proyecto Educativo de Centro*, advirtiendo que "los Equipos Educativos de los centros implicados en el *Programa Mentor* insertarán en su PEC, las funciones que les corresponden como tutores de los jóvenes en el área formativo-laboral".

- El *Proyecto Educativo Individual*, que dentro del *Mentor* se llama *Proyecto Educativo de Incorporación Laboral Individualizado*, en el que plasmarán los resultados de la valoración inicial, los objetivos pedagógicos, las actividades a realizar, los periodos de consecución y el grado de logro de los mismos.
- El *Contrato pedagógico* se le supone un elemento motivador del compromiso del menor con su formación e inserción laboral. En el *contrato* figurarán las condiciones, derechos y actividades a realizar durante el proceso formativo-laboral. Éste será renovado en función de su cumplimiento.
- *La tutoría individual* se establece como una relación directa entre el joven y el educador o técnico sobre cuestiones sociolaborales individuales o derivadas de su situación personal o profesional.

Por último, se hace referencia expresa a las características y a los indicadores de la evaluación del *Programa*. De las primeras, se dice que la evaluación será: continua, integradora, individualizada, sistematizada, diversificada, temporalizada, creativa y objetiva. También se indica que se hará en tres momentos: *inicial* (al comienzo del *Programa*), *formativa* (durante el desarrollo de las diferentes actuaciones para ir optimizando la ejecución del proyecto), y *sumativa*, a fin de "valorar los resultados finales del proyecto. Se compararán todos los datos que se hayan recogido en la evaluación inicial con los datos recogidos durante la evaluación formativa, como medio para establecer juicios globales sobre los efectos del proyecto en sus destinatarios/as, familias y otros agentes".

Se formula la posibilidad de innovar en la evaluación cuando se hace referencia a que se van a atender aquellos "efectos colaterales o no pretendidos que el proyecto haya tenido independientemente de que se corresponda con los objetivos", manteniendo durante los dos primeros años del *Programa* la emisión de una memoria anual. Se señala como fecha de inicio entre octubre de 1997 y enero de 1998 para finalizar entre octubre de 1999 y enero de 2000. En rigor, las fechas fueron distintas, teniéndose que empezar el 1 de marzo de 1998 y finalizar el 31 de diciembre de 1999. Con posterioridad, el *Programa* se prolongaría a través de fondos económicos distintos a los de la *Iniciativa* europea original, como más adelante comentaremos.

Los plazos propuestos para llevar a cabo las actuaciones previstas fueron los siguientes:

a) Un primer periodo de un trimestre, en el que iniciaría:
   - La realización de tests, entrevistas, etc. a los chicos para conocer sus actitudes y habilidades y, así, poder ser incluidos en el programa
   - La propuesta individualizada de actuación con cada joven.
   - El diseño de un programa marco de apoyo y asesoramiento a los educadores.

- La toma de contacto con entidades formativas, empresas, partners internacionales y regionales.
- La creación de un Proyecto Educativo Laboral Individualizado como instrumento de trabajo.
- La dotación de instrumentos metodológicos, documentos técnicos, programas específicos para la formación de los educadores como orientadores y asesores de los menores.
- La formulación de los programas de habilidades básicas para la inserción laboral de los menores.

b) Un segundo periodo de desarrollo del programa, calculado en 21 meses, en el que se ejecutarían acciones como:

- La puesta en relación de los menores con las entidades formativas o empresas contratantes.
- La posibilidad de cambio de centro para aquellos jóvenes que no tengan perspectivas de encontrar formación o trabajo en el ámbito de su centro actual.
- La realización de los seguimientos puntuales que se programen con cada menor.
- La entrada/salida del Programa de los jóvenes en el momento en que éstos cumplan los requisitos propuestos para entrar o abandonarlo.
- La coordinación con los educadores-tutores para evaluar y seguir sus actuaciones.
- La preparación de los educadores en orientación e integración laboral.
- La base documental de información sobre los módulos formativos.
- Los convenios de colaboración con entidades formativas para reserva de plazas.
- La utilización de los recursos sociales de apoyo disponibles para las actividades del programa.
- La creación de programas de empleo para jóvenes.
- La búsqueda de relación con otros programas similares.
- La información de los resultados evolutivos del Programa a la Administración.
- La emisión de una memoria en diciembre de 1998.

- El contacto periódico con los respectivos socios regionales y transnacionales.
- El intercambio de alumnos, monitores o expertos y de metodologías de actuación.
- La dinamización de seminarios conjuntos.
- Los intercambios entre empresas que se quieran adherir a las propuestas del programa.

c) Un tercer plazo, fijado en un mes, el último. En él se buscaría una evaluación de la globalidad del proceso y de cada uno de los elementos del proceso concretada en la eficacia e idoneidad de aspectos como: objetivos, recursos materiales y humanos, resultados, contenidos de las actuaciones, implicación de los destinatarios del *Programa* y de los propios miembros del equipo, coordinación/es establecidas, financiación, innovación, etc. Se harían constar, asimismo, las evaluaciones parciales realizadas en los momentos intermedios y, también, se valorarían las posibilidades "de generar un/os nuevo/s programa/s alternativo/s continuador/es del Mentor".

Por fin, respecto a los indicadores de los resultados del programa, se proponen analizar los siguientes:

- Número de jóvenes que se han insertado laboralmente.
- Número de jóvenes que se encuentran en fase formativa.
- Número de jóvenes que han iniciado el proceso de formación en habilidades básicas para la inserción laboral.
- Número de jóvenes que se han integrado nuevamente en el proceso formativo reglado.
- Número de jóvenes que han abandonado el *Programa* sin haber conseguido los resultados esperados.
- Número de educadores que han finalizado su preparación con éxito.
- Número de educadores que han abandonado el *Programa*.
- Número de centros formativos que han capacitado a jóvenes para su inserción laboral.
- Número de empresas que han contratado a jóvenes para trabajar.
- Tipo de contratos firmados por las empresas con los menores.
- Duración de los contratos firmados con los menores.

- Otros indicadores relevantes para el *Equipo Mentor*.

Por indicación de las bases de la convocatoria *Youthstart*, los gestores del *Programa* habrían de responder también a unos determinados requisitos por los que se evaluaría la idoneidad del *Programa* para su financiación. Unos criterios mínimos que ya venían preestablecidos y que deberían ser cumplidos con bastante fidelidad para poder concurrir a la financiación europea. Estos criterios eran los de: *elemento innovador*, *efecto multiplicador*, *enfoque abajo-arriba y transnacionalidad*.

Sobre el *elemento innovador*, se decía que "el *Programa Mentor* cuenta, como objetivo primordial, la incorporación de los menores tutelados al mundo laboral. Este aspecto lo convierte, de por sí, en un programa netamente innovador, ya que en Galicia no existe ningún tipo de recurso para resolver el problema de la inserción laboral de los jóvenes que se encuentran al amparo, tutela o guarda de la Administración autonómica". Y se iba más allá de este simple hecho, al asignar otras innovaciones incluidas en el proyecto como podían ser: el equipo coordinador, ya que suponía un modelo original dentro del área de atención a menores, a lo que se añadía que también eran elementos nuevos "dentro de la estructura asistencial de menores": el *Seminario Permanente de Formación*, las viviendas tuteladas, los cursos de habilidades básicas para el empleo, los cursos para la integración de los menores a la vida independiente, la integración de profesionales en formación en prácticas y "algunas fórmulas de incorporación laboral de jóvenes, que dentro de este colectivo y en Galicia no han sido ensayadas nunca, como pueden ser el trabajo cofinanciado, la creación de una red de reserva de plazas para la integración de los jóvenes tutelados, tanto en entidades formativas como en empresas; la utilización de un recurso de apoyo a la integración sociolaboral de los jóvenes como son las viviendas tuteladas para mayores de 18 años".

En lo tocante al *efecto multiplicador*, es decir, a las posibilidades de que el *Programa* pudiese ser reproducido en otros territorios, con otros colectivos o, en suma, representarse en otros ámbitos, se volvía a poner el énfasis en que "el modelo de intervención para la incorporación laboral de menores propuesto no tiene ningún requisito que impida su traslado a otras regiones o Comunidades con competencias en materia de menores. Incluso, éste puede ser aplicado sobre otros colectivos en su totalidad o en parte".

Respecto al *enfoque abajo-arriba*, se argumentaba a favor del *Programa* que "va a ser llevado a cabo, a nivel de la Comunidad Autónoma de Galicia, por un equipo coordinador de las actuaciones locales de otros Equipos (Equipos educativos de los centros, que estarán representados por los educadores-tutores de los menores) y que tratarán, además, de profesionalizar a estos últimos: por dicho motivo se puede decir que cumple con el enfoque de "abajo a arriba", en cuanto que supone la movilización de experiencias y conocimientos a un amplio abanico de agentes, que se completa con otros profesionales del área del menor como son los técnicos, y aún otros que no tienen todavía definida su orientación profesional como son los profesionales en prácticas del Seminario de Formación Permanente".

La última formalidad, pero que era una condición *sine qua non* del *Programa* para tener alguna opción a ser valorado para su respaldo económico, era que adjuntase un *proyecto transnacional* compartido por otros *partnerts* o socios que estuvieran en su misma línea. La estrecha relación con otras Administraciones regionales y las conexiones europeas de todas ellas hizo que, en poco tiempo, el *Programa Mentor* concitase a programas afines para la elaboración de un programa transnacional común que sería suscrito por socios italianos y belgas. Las CC.AA. españolas que participaron con el *Programa Mentor* de Galicia en la primera etapa de puesta en marcha fueron las de Andalucía (*Programa Labora*), Murcia (*Programa Impulso*), Castilla-La Mancha (*Programa Emancipa 16-20*), La Rioja (*Plan de acción para la inserción sociolaboral de jóvenes acogidos a tutela pública*) y Cataluña (*Youthstart two*). Los otros tres partnerts transnacionales estaban representados por: *Mision Locale Forestoise* (Bruselas); *Federazione Trentina delle Cooperative* (Trento) y *The future in the present* (Milán).

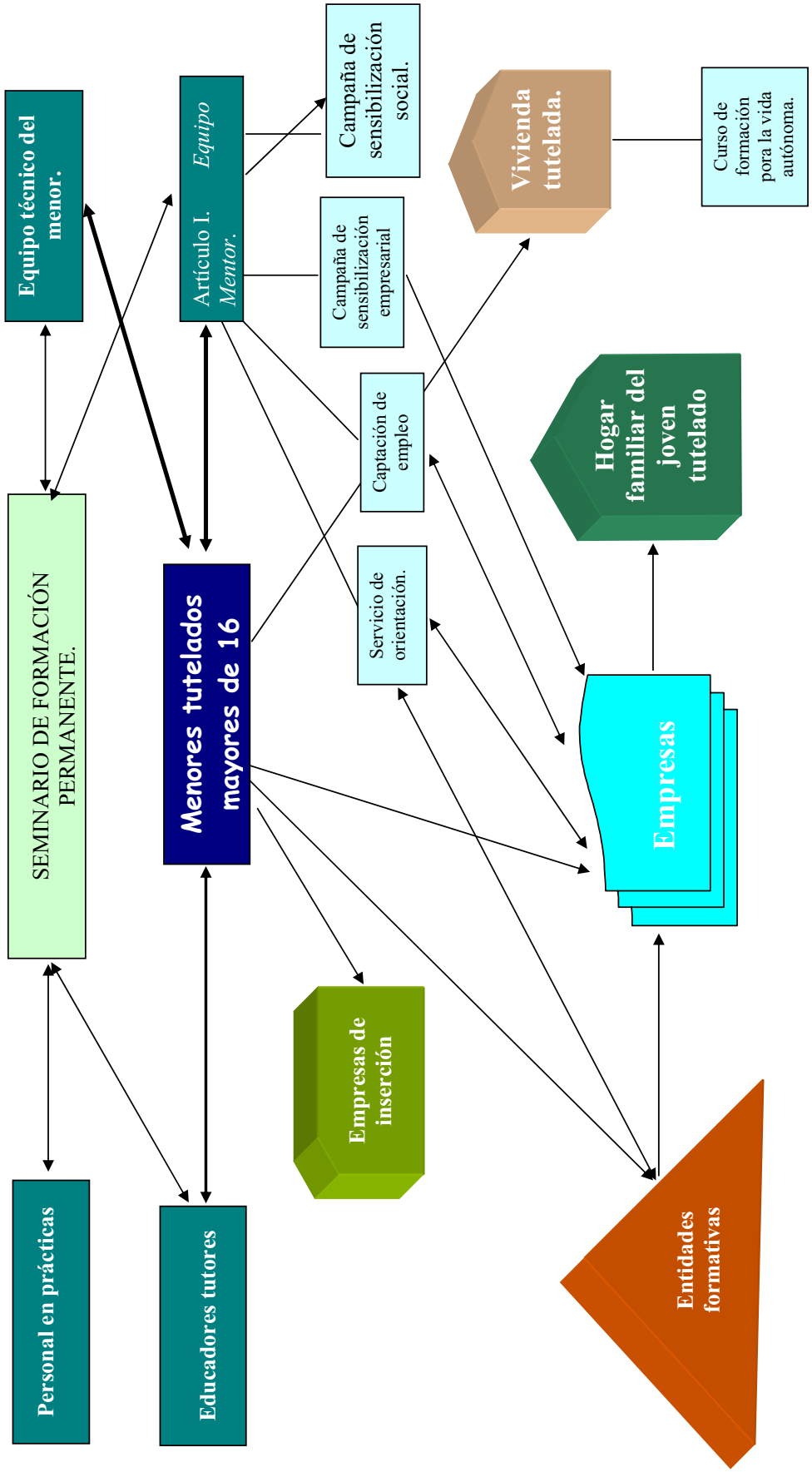
La colaboración transnacional es el escenario idóneo para el apoyo entre grupos, organizaciones e instituciones que trabajan dentro de un proyecto. La transnacionalidad conlleva tareas en las que la colaboración entre las partes en dirige la relación hacia unas cooperaciones duraderas y mediante las cuales se abren nuevos horizontes, tanto personales como de grupo, que permiten dinamizar el trabajo entre asociaciones, entidades e individuos.

El argumento manejado en la propuesta inicial del *Programa Mentor* acerca de la transnacionalidad alude a que "el modelo expuesto es de fácil traslación tanto a otras Comunidades Autónomas españolas con dificultades de integración laboral de sus menores, debido a la legislación actual sobre protección de menores, como también a otras regiones o a Estados en los que las necesidades de protección de menores llegados a su mayoría de edad sean similares. E, incluso, a otros colectivos como reclusos, minusválidos, etc. que encuentren dificultades por encima de lo normal para su inserción laboral". Y concluía: "La transnacionalidad de este proyecto está resuelta con la creación de una red transregional y transnacional de entidades emisoras de proyectos en sus Comunidades Autónomas para la atención a menores tutelados o en situación de guarda por la Administración autónoma y que se coordinarán para la potenciación de las actuaciones metodológicas pertinentes en esta área". El proyecto transnacional supuso la elaboración de un documento único para todos los socios y, por tanto, separado de los propios proyectos de cada una de las entidades participantes.

En cuanto a la realización de la evaluación, ésta quedaría a cargo de los equipos de los Servicios Centrales y de las Delegaciones Provinciales de la *Consellería de Familia, Muller e Xuventude* de la *Xunta de Galicia* que, así mismo, tenían encomendadas las labores de seguimiento. Por su parte, la *Consellería de Economía e Facenda* asumirá la fiscalización de los costes económicos del *Programa* y su adecuación a las previsiones presupuestarias.

La participación de la Unión Europea en la financiación del *Programa* supondría del 75%, mientras que el resto sería sufragado por la Administración autónoma gallega y la propia ONG ejecutora del programa, que en este caso sería *Cáritas Diocesana de Santiago de Compostela*.

Esquema 6. Esquema de trabajo del *Programa Mentor*.



9.3. Inicio de la ejecución del *Programa Mentor* (1998)

Una vez constituidos los elementos necesarios según el diseño del *Programa*: equipo técnico, coordinación con los centros de menores con chicos entre 14-15 años y 16-18, viviendas tuteladas, etc., se dispuso realizar la primera evaluación en la que "participaron un total de 259 jóvenes bajo tutela o guarda pública de la red de centros de menores de las cuatro provincias de la Comunidad Autónoma de Galicia (A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra)" (Suárez Sandomingo, 2001: 147) cuyas características fueron las que se representan en el siguiente cuadro:

Cuadro 27. Características sociodemográficas

Variables	*Alternativas*	*F*	*%*
Sexo	Mujer	132	51,0
	Varón	127	49,0
Edad	14 o menos	0	0,0
	15 - 16	4	1,5
	17 - 18	153	59,1
	19 o más	80	30,9
Lugar	A Coruña	99	38,2
	Lugo	53	20,5
	Ourense	49	18,9
	Pontevedra	58	22,4

Fuente: Suárez Sandomingo (2001: 147).

Destacamos aquí este primer elemento para poder concretar un poco más la realidad sobre la que se iba a desarrollar el programa de inserción sociolaboral y, de este modo, visualizar, si cabe, sus contingencias reales respecto a su distribución geográfica por sexo y edad.

Se observa, en primer término, una desproporción provincial entre A Coruña, que tiene 99, y el resto de las provincias (Lugo con 53, Ourense con 49 y Pontevedra con 58). En cuanto a las edades, se ve que la mayoría de ellos están entre los 17 y 18 años, por lo que supondrán el grupo prioritario del trabajo *Programa* –como queda definido en su elaboración– aunque tampoco es nada desdeñable el número de los que superan la de mayoría de edad: 80, casi la tercera parte. Este último dato deja ver la colaboración que los centros, en particular, y el sistema de protección gallego, en general, prestaban a sus jóvenes, en cuanto a no dejarlos abandonados a su libre albedrío a pesar de haber cumplido la mayoría de edad y con ello tener que cesar en su tutela efectiva. Por el contrario, la Administración les mantenía todavía a la espera de poderles dar unas buenas expectativas en su salida de la institución.

Pero para darle una mayor amplitud a esta visión sociodemográfica, consideramos importante exponer, también, qué tipo de actitudes manejaban los jóvenes respecto a las situaciones de trabajo del *Programa*: la formación y el empleo, y que sintetizamos en el cuadro 28.

Cuadro 28. Actitudes

Variables	Muy favorable		Bastante favorable		Favorable		Bastante desfavorable	
	F	%	F	%	F	%	F	%
Actitud ante los estudios	8	3,6	85	39,0	84	38,5	41	18,8
Actitud ante la formación	16	7,3	116	53,2	74	33,9	11	5,0
Actitud ante el trabajo	44	20,2	136	60,4	36	16,5	2	0,9
Autoconcepto profesional	50	23,15	122	56,5	40	18,5	4	1.9
Preparación profesional	22	10,2	124	57,0	63	29,2	7	3,2
Aspiraciones profesionales	40	17,9	114	50,9	58	25,9	12	5,4

Fuente: Suárez Sandomingo (2001: 150).

9.4. Periodo de prolongación del *Programa Mentor* (2000-2006)

El *Programa Mentor* una vez finalizado el periodo 1998-1999, extinguió su financiación por la convocatoria de recursos humanos de la *Iniciativa Youthstart*, quedando como un programa autonómico propio, sustentado por los propios recursos de la *Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude* durante al año 2000 si bien conservó los criterios de actuación y todos los recursos de que había gozado anteriormente, por lo que no se produjeron cambios relevantes.

En el año 2001 la Administración consiguió que dicha financiación fuese asumida por el *Programa Operativo*, un modelo de financiación al que ya hemos hecho alusión anteriormente en este mismo informe[205]. Aquí, tampoco se promovieron cambios con respecto a la actividad básica del *Programa*.

A partir del año 2002, se introdujeron nuevas acciones, esta vez bajo las perspectivas financieras y principios de una nueva iniciativa de recursos humanos europea, la *Iniciativa Equal*, a cuyos aspectos fundamentales ya hemos hecho referencia[206], y que, en relación a la propia definición del nuevo programa autonómico *Mentor 15*, recogeremos a lo largo de este capítulo.

9.5. Inclusión del Programa Mentor en el Programa Operativo

Como ya señalamos, el *Programa Operativo* parte de la atención integral a las necesidades de sus beneficiarios, tanto en relación con su situación de formación (formación regla-

[205] 6.4 El *Programa Operativo.*

[206] 6.3.4 *Equal*: la nueva orientación en política de empleo de la UE para los colectivos excluidos.

da, continua u ocupacional), como de inserción (preparación especifica para la búsqueda de empleo, prácticas laborales, acompañamiento a la inserción, etc.) o de guarda y custodia.

Entre las actuaciones del *Programa Mentor* que se incluyeron en el *Programa Operativo* 2000-2006 estuvieron, por un lado, el coste de las plazas de la red de centros y las plazas de las viviendas tuteladas con menores mayores de 16 años que contasen con expectativas de inserción laboral. Con ello se produjo una asimilación de los costes de los menores que estaban realizando una vida casi autónoma en las viviendas tuteladas y los que, al no tener cabida en ellas por falta de equipamientos suficientes, habían de permanecer en los centros generalistas. Para poder realizar la inversión en las plazas de los centros con menores sujetos al programa sociolaboral, se necesitó que se desligasen los costes de éstas del resto de las ocupadas por los otros menores. Todo ello, claro está, explicando que las plazas de los más mayores tenían unos costes superiores debido a una serie de necesidades que conlleva la población adolescente respecto de los demás menores, y de que aquellos deberían ser atendidos bajo un procedimiento más personalizado y profesionalizado, basado en sus necesidades y expectativas laborales y de autonomía.

Otras posibilidades que le concedió el *Programa Operativo* al *Programa Mentor* fueron las de poder crear empresas de inserción laboral u ofrecerles programas de Formación Ocupacional y de Garantía Social adaptados a sus características.

A través del *Programa Operativo* se pudo llegar a obtener una cofinanciación del 70% del coste de las actuaciones del *Programa* ya que Galicia estaba incluida dentro las regiones europeas *Objetivo 1*.

9.6. Programa Mentor 15

El nuevo programa de actuación dentro del ámbito laboral de los menores en centros que complementó al *Programa Mentor* fue el denominado *Mentor 15*. Este se conformó como un programa de integración sociolaboral constituido por quince asociaciones y entidades públicas de cinco Comunidades Autónomas españolas[207], además de por la asociación *Vita-Italia*. Su finalidad fue la de permitir que se abordase un trabajo de acompañamiento con un

[207] Cataluña: *Direcció General d'Atenció al Menor* y *Consop*, sccl, (Barcelona); *Federación pisos asistidos* (FEPA) (Girona); *DRECERA* , SCCL. Castilla-La Mancha: *Dirección General de Servicios Sociales*; *Servicio de Menores*, la *Asociación de Profesionales por la Integración* (API) (Toledo), *Parroquia de Nuestra Sra. de la Asunción de Miguelturra* (Ciudad Real), *Asociación Vasija* (Guadalajara) y *Cáritas Diocesana* de Albacete. Galicia: *Dirección Xeral de Familia* y *Cáritas Diocesana* de Santiago de Compostela. Madrid: *Instituto Madrileño del Menor y la Familia* (IMMF) y *Opción 3 S. Coop.* La Rioja: *Dirección General de Empleo, Comercio, Consumo e Industria*, *Dirección General de Servicios Sociales* y *Agencia de Desarrollo Económico de la Rioja* (ADER).

grupo de jóvenes de entre 16 y 22 años que estaban tutelados por las Administraciones autonómicas o que cumplían una medida judicial, pero que no habían logrado concluir con éxito su proceso de búsqueda de empleo o de inserción laboral a través de las acciones del *Programa Mentor*. El *Mentor 15* mantuvo dos líneas de trabajo en Galicia[208]. Por un lado, trataba de incluir a los jóvenes en campos especiales de empleo por medio de talleres prelaborales, mientras que, por otro, les prestaba ayudas económicas y de acompañamiento para facilitar su proceso de integración sociolaboral y, de este modo, ayudarles a conseguir su independencia.

Otras actuaciones a las que dedicaba su atención este programa eran las campañas de sensibilización social sobre el colectivo, la centralización de la información disponible sobre recursos de formación y laborales a través de una web dinamizadora de todos los procesos que la *Agrupación de Desarrollo* llevaba a cabo[209]; la aportación de medidas de apoyo individual, complementarias a la red de servicios normalizados y especializados existentes, o el acompañamiento individualizado durante su proceso de inserción con el objetivo de lograr que ellos mismos se hiciesen autónomos en el puesto de trabajo. A estos procesos hay que añadirles, además, otras medidas referentes a la información y capacitación, entre las que se incluían el autoempleo o el apoyo dentro de la empresa por medio de tutores y profesionales de los servicios y centros de trabajo a los que se incorporaban, con el fin de que atendiesen su cualificación tanto en la formación laboral como en la integración social.

La participación de los menores en su proceso educativo fue una de las claves en el desarrollo de este *Programa* y de la atención prestada por los diferentes dispositivos, puesto que si bien no aseguraba de por sí su éxito, sí, al menos, mejoraba sus expectativas al poder participar en las decisiones que se tomasen sobre su vida. Unas decisiones que afectaban a la atención que se le prestaba en los dispositivos, a través de itinerarios y proyectos educativos individualizados pactados con ellos hasta a la creación de un espacio propio en la web para ellos y ellas en las actividades transnacionales de intercambio.

Así pues, las líneas del *Mentor 15* repetían las principales áreas de apoyo que ya identificaban al *Programa Mentor*, como eran: apoyo personal, residencial y formativo-laboral. Y al igual que ocurría con la *Iniciativa Youthstart*, ahora la *Iniciativa Equal* obligaba a que se

[208] En algunas Comunidades, debido a la gran demanda que generan los menores inmigrantes no acompañados, el *Mentor* 15 suplió las insuficiencias de las Administraciones públicas para hacer frente al reto de darles las coberturas necesarias a esta población de jóvenes que recala por su edad bajo su tutela. En otras comunidades, las edades de los jóvenes a los que se ha dado protección se han adecuado a la perspectiva legal existente, por lo que sus consideraciones globales: menores bajo tutela administrativa o judicial, entre 14 y 18 años y jóvenes ex tutelados que hayan estado bajo tutela, entre 14 y 24 años.

[209] Una novedad de la Iniciativa comunitaria Equal respecto a las anteriores iniciativas es la de ensayar nuevas formas de organización interna a la hora de realizar los proyectos. Para ello se han de constituir las denominadas *Agrupaciones de Desarrollo* (*AD*) en las que se pretende reunir a los agentes claves de un territorio o sector, de forma que actúen de manera conjunta en la ejecución de las diferentes actuaciones orientadas a resolver los problemas de un determinado colectivo en su acceso al mercado laboral.

realizase un proyecto común con entidades transnacionales y que para el *Mentor 15* llevó el nombre *Of-F Offering Future*. A través de este proyecto se pretendieron promover acciones orientadas a la definición de un modelo integrado y eficiente de desarrollo de oportunidades sociales y de empleo para los jóvenes, especialmente para aquellos que estaban en una situación especial de desventaja social. Su propuesta particular era desarrollar metodologías que favoreciesen el uso de las NTIC en el grupo diana y, de este modo, aportarles un recurso más que mejorase su acceso a las oportunidades de empleo.

Así también, se elaboró una base de datos que había de servir para la catalogación de documentos técnicos y de recursos específicos y para el diseño y la realización de programas de formación conjunta dirigidos a los agentes y personal técnico involucrados en el *Programa*. Las actuaciones concretas a las que se referían estos objetivos eran:

- La recopilación de materiales técnicos y pedagógicos relativos al desarrollo sociolaboral de los jóvenes
- La creación de una base de datos de acceso público por parte de los socios.
- La creación de grupos de trabajo temáticos sobre la sensibilización de los usuarios del programa, un modelo integrado de asistencia, servicios, redes sociales y empleo.
- El desarrollo de propuestas relativas a la incorporación de la formación en el proceso de asistencia a los jóvenes, planificación del procedimiento de evaluación del proyecto.
- Creación de herramientas para la comunicación y el trabajo en red.
- La comparación de informaciones y experiencias entre los socios, para obtener resultados conjuntos cuyo propósito sea su transferencia a las políticas generales.
- Los intercambios de jóvenes beneficiarios y personal formador.

Por otra parte, el *Programa Mentor 15* compartió acciones con el *Programa Ulises* que, al igual que él, tenía por finalidad ocuparse de la integración laboral de los menores y jóvenes tutelados o extutelados por la Administración y de aquellos chicos o chicas que encontrasen en riesgo de exclusión social debido a problemas relativos a sus procesos migratorios. El *Programa Ulises* congregó en su *AD* a agentes públicos y privados de varias Comunidades Españolas, como fueron la *Junta de Extremadura*, la *Junta de Andalucía*, la *Región de Murcia*, la *Generalitat Valenciana* y la *Fundación Diagrama*, constituyendo el *grupo temático nacional 1*, centrado en la *inserción, lucha contra el racismo y asilo*. Por su parte, *ECCO* (*European Community Co-operative Observatory*), nombre de su proyecto transnacional, agrupó a diver-

sas ADs[210] de Inglaterra, Francia, Italia y Suecia. Ambos programas, a su vez, formaron parte de lo que en la *Iniciativa Equal* se conoció como una *formación sectorial*, esto es, una agrupación que dirige su actividad hacia un sector de la población con unas necesidades de inclusión sociolaboral similares.

Por último, el *Proyecto Telémaco* fue el proyecto transnacional compartido por las ADs (*Mentor 15* y *Ulises*) y sus respectivos socios extranjeros. La labor que han realizado estos dos programas en los diferentes proyectos sectoriales y transnacionales les ha llevado a plantearse que, en muchos casos, las consideraciones prácticas que se deben emplear consisten en realizar un acompañamiento, una orientación y una tutela que dure hasta que el menor sea autosuficiente, y de ahí concluyen la necesidad de extender los programas de acompañamiento más allá de la mayoría de edad.

9.7. Primer estudio sobre la puesta en marcha y ejecución del *Programa Mentor*

Para el estudio de la puesta en marcha del *Programa* y del resultado de sus acciones durante el periodo 1998-1999, la *Dirección Xeral de Familia* contrató los servicios de un equipo de investigadores que estuvo encabezado por el catedrático de Sociología de la Universidad de Santiago de Compostela José Pérez Vilariño. En la presentación de este estudio (Pérez Vilariño y otros, 2000: 97) se comparaban las dificultades de estos jóvenes para su ingreso sociolaboral a "una peregrinación, un camino, […] que les pueda permitir una cierta autonomía, desarrollar relaciones sociales con las personas con las que comparten su vida y llegar, si lo desean, a crear una familia que no repita los modelos negativos con los que ellos mismos se han encontrado. Este proceso de 'peregrinación', este camino, se puede decir que es común a todas las personas; sin embargo, el punto de partida es muy diferente en estos jóvenes, si se les compara con otros jóvenes cuyas redes familiares están normalizadas. Por eso, consideramos que es necesario que estos jóvenes puedan disponer, a lo largo de este camino, de apoyos que les puedan ayudar para superar los déficits formativos y de habilidades personales y de relación de modo que fomenten su autoestima y les hagan sentirse más seguros en este recorrido, que les puedan orientar, ya que a lo largo del camino pueden encontrar distracciones, desviaciones, que les aparten de la meta, con los que puedan contar hasta conseguir su autonomía y puedan ser y sentirse ciudadanos de pleno derecho".

[210] Las entidades integradas en la Agencia de Desarrollo son: *The Times Gateway Development Partnership* de Inglaterra, *Association de Sauvegarde et de Promotion de la Personne* (ASPP) de Francia, *La Tenda* de Italia y *Basta* de Suecia.

La investigación efectuada trató de presentar cuáles fueron los puntos fuertes y débiles de los apoyos que se le prestaron a los jóvenes desde el *Programa*:

- "Análisis de las dimensiones específicas del proceso de socialización, estableciendo grupos diferenciales.
- Análisis del sistema cultural o de los valores internalizados que defienden estos jóvenes (dinero, trabajo, rotación, movilidad geográfica, de puesto de trabajo, etc.), de las normas y del discurso que hacen.
- Análisis de las redes o caminos o puntos fuertes que llevan a estos jóvenes a la inserción laboral, es decir, de aquellas variables que ponen en pista para el despegue. Se intentarán definir puntos nodales que resulten referentes de importancia estratégica, ya que, incluso aunque no lleguen a colocarse, ya no se encontrarán en el punto de partida.
- Análisis de los frenos u obstáculos que les impiden seguir el camino de la inserción laboral, es decir, de las variables que desvían de la ruta.
- Definición de los refuerzos psicosociales que facilitan la inserción laboral.
- Características sociodemográficas de estos jóvenes, con el fin de detectar aquéllas que pueden facilitar y las que pueden dificultar la vía de la inserción laboral.
- Análisis del entorno socioeconómico de referencia y pertenencia de estos jóvenes.
- En la medida de lo posible, análisis de la red familiar" (Pérez Vilariño y otros, 2000: 104).

Sus autores, a la vista de sus resultados, hicieron algunas observaciones que consideraron pertinentes para trabajar en la mejora del sistema de inserción sociolaboral en Galicia. Así pues, dicha investigación, junto con los elementos recogidos desde nuestro trabajo de campo, nos van a servir para completar y ampliar los análisis.

Cuadro 29. Información básica del *Programa Mentor*

Propuesta	Información
Denominación	*Programa* de inserción sociolaboral de menores tutelados, *Mentor*
Entidad responsable	Dirección Xeral de Familia
Entidad ejecutora	Cáritas Diocesana de Santiago de Compostela/ IGAXES
Objetivo	Inserción sociolaboral de menores tutelados por la Xunta de Galicia
Duración	1998-
Financiación	*Programa* Operativo (70%) Xunta de Galicia (30%)
Plan o Programa	FSE
Ámbito territorial	Galicia
Origen	La Dirección Xeral de Familia diseñó un proyecto en el año 1998 después de una amplia evaluación de las consecuencias de la falta de un programa que diese salida a los menores institucionalizados que les permitiese adaptarse a la vida autónoma. Esta carencia le hace recurrir a la iniciativa Youthstart de financiación europea para la provisión de recursos con los que desarrollar el *Programa* necesario para cualificar y dar una oportunidad laboral a jóvenes con escasos estudios y con diversas problemáticas para su plena inserción laboral que les ayude en el logro de su estabilidad y autonomía personales
Evolución	En los años 1998 a 1999 el *Programa Mentor* queda inscrito en la iniciativa Youthstart, para luego ser sufragado en el año 2000 por los fondos propios de la Consellería de Familia y desde el 2001 al 2006 incluido en la convocatoria del FSE a través del *Programa* Operativo
Relaciones con la comunidad	Se mantiene relación con los centros de menores de toda Galicia que amparen a menores mayores de 16 años; viviendas tuteladas, dependientes del propio programa; Delegaciones Provinciales de la Consellería competente en la tutela de menores; centros de la red pública y concertados de Formación Ocupacional y Universidades en temas de formación de expertos (postgrados)
Relaciones con otros proyectos similares	Inicialmente a través de la Iniciativa Youthstart se mantuvieron contactos con programas de las CC.AA. españolas de La Rioja (Plan de acción para la inserción sociolaboral de jóvenes acogidos a la tutela pública), Andalucía (*Programa* Labora), Murcia (*Programa* Impulso), Castilla-La Mancha (*Programa* Emancipa 16-20), Cataluña (Youthstart Two), más el Ayuntamiento de Castellón (*Programa* Joves Castelló), la Mancomunidad del Záncara - Castilla-La Mancha (Construir nuevos empleos con los jóvenes: una alternativa para el siglo XXI), EFOCA (Canarias) (*Programa* Phoenix), Missión Locale Forestoise - Bélgica (Moi quoi demain? Aujourd´hui?), Conzorcio Sol.Co. - Camunia - Italia (Synergie), The Future in the Present - Italia (Synergie), Federazione Trentina delle Cooperative - Italia (Aster Uomo)

Elaboración propia

Capítulo 10

Estrategias y procesos metodológicos de la evaluación de la inserción sociolaboral del *Programa Mentor*

La evaluación del *Programa Mentor* desde la perspectiva de sus agentes y usuarios ha sido desarrollada, principalmente, a partir de los datos y opiniones recabados de los participantes de los distintos grupos. Para ello se han aplicado dos tipos de metodología, la cualitativa, como principal, y la cuantitativa, como complementaria.

La aplicación de la evaluación cualitativa entraña una concepción del *Programa* como un sistema articulado e interdependiente entre todos los participantes. Presupone, también, el hecho de que todos tienen su propia valoración sobre el conjunto de las relaciones y sobre las suyas con los demás.

La administración de una evaluación cualitativa consigue un mayor acercamiento a la realidad y una comprensión más exacta de los procesos que implican las actuaciones del *Programa* para los sujetos que participan en él. Además, como evaluadores, esto nos permitirá realizar una lectura transversal, descentrada, de las pautas teóricas del propio *Programa Mentor* o de los pasos predefinidos por las programaciones en que se incardina (Programa Educativo de Centro, protocolos de los PEIs, etc.). Es decir, nos va a permitir una lectura más crítica sobre la microsociedad en que se desarrolla y sobre las capacidades del *Programa* para producir cambios tanto en las personas como en las estructuras, entendiendo éstas como una red de relaciones que se generan tanto dentro del propio sistema de protección gallego como con las instituciones externas con las que se vincula (empresas, centros de formación, agentes de los servicios sociales etc.).

Con esta perspectiva metodológica, los procesos de construcción de la estructura social inducidos por las políticas gubernamentales son más fácilmente explicables (Adelantado y otros, 1999). Lo que se busca es comprender el sentido de la acción social en términos de efectos recíprocos entre los sujetos participantes entre sí y de éstos en su interacción con el sistema social en que se ven comprendidos.

Para realizar un análisis más pormenorizado de algunas cuestiones que podrían ser matizables dentro de una perspectiva totalmente subjetiva, como es la opinión de los participan-

tes, hemos valorado las actitudes y propuestas comunes y las divergentes desde las perspectivas intra e intergrupal.

En cuanto a la aplicación de la metodología cuantitativa, ésta la hemos reservado para abordar aquellos datos que tenían un carácter más sociodemográfico, lo que nos ha permitido comparar nuestra evaluación con otras investigaciones ya realizadas, a la vez que dejar abierta la posibilidad de que otros investigadores puedan también utilizarla en un futuro. La opción cuantitativa nos ha dado, además, la posibilidad de hacer una descripción bastante exhaustiva de las diferentes poblaciones, con el objeto de abordar sus similitudes y diferencias tanto en lo opinable como en lo objetivo.

10.1. Instrumentos para la recogida de datos

Para la obtención de la información se usaron varias técnicas. La que nos ha permitido una mayor ganancia de información ha sido la encuesta. Una encuesta que se ha cimentado, por una parte, en la elaboración de varios cuestionarios-tipo para cada una de las poblaciones participantes en el *Programa* (jóvenes, directores-educadores, educadores de las viviendas tuteladas, técnicos del *Mentor*, técnicos de las delegaciones y empresarios) y, de otra, y teniendo en cuenta las distintas acciones planificadas para cada una de ellas y sus niveles de formación e información, de unas preguntas ajustadas tanto a sus posibilidades de respuesta como a poder intercambiar la información suministrada por unas y otras con el fin de ver las coincidencias y divergencias entre los diferentes grupos. De la producción de estos cuestionarios hablaremos más adelante cuando expongamos el análisis de las características de las diferentes muestras de las poblaciones. Por otra parte, también hemos utilizado la entrevista y el análisis de otros documentos complementarios y/o afines para la investigación.

10.1.1. El cuestionario

El trabajo de la evaluación del *Programa* se ha fijado, preferentemente, en la preparación y análisis de cuestionarios diseñados para cada uno de los colectivos (jóvenes tutelados, técnicos del programa, directores-educadores de centros, educadores de las viviendas tuteladas, técnicos de las delegaciones provinciales y empresarios).

La estructura de cada cuestionario es clara y sencilla, presentándose a modo de cuadernillo de varias hojas, que, como ya dijimos, están dispuestas en apartados en los que se introducen las preguntas correspondientes. Su cumplimentación ha sido anónima a fin de, por un lado, los participantes guardasen su confidencialidad y, por otro, que de ello se derivase una mayor profundidad en sus reflexiones.

Los cuestionarios han sido aplicados a las distintas poblaciones durante los meses de abril a julio de 2005 y respondidos en un período todavía más amplio debido a diversas circunstancias personales y/o profesionales de los encuestados. Ello ha hecho que la obtención de las conclusiones se haya demorado algún tiempo más de lo deseable, aun cuando este inconveniente no ha supuesto ningún perjuicio para la interpretación de los resultados que se han obtenido, puesto que a día de hoy, finales del año 2007, no se ha introducido ningún tipo de modificación importante sobre el *Programa Mentor* que haya podido influir de forma determinante en las opiniones recabadas.

Los cuestionarios han sido formulados atendiendo a la información que pudiera suministrar cada uno de los grupos y a las reflexiones sobre el desempeño de sus tareas. Por ello tampoco hemos descuidado el hecho que encierra la diversidad de niveles educativos y culturales de los diversos grupos que hemos seleccionado para encuestar (jóvenes tutelados, educadores, técnicos y empresarios). Este ha sido el motivo por el que hemos abordado los diferentes cuestionarios partiendo de su mayor o menor capacidad de comprensión de los conceptos a evaluar y de la profundidad con la que éstos pudieran ser interpretados.

En segundo lugar, pretendimos compilar y clasificar las cuestiones propuestas mediante apartados claves en el proceso de la evaluación con el fin de que, por un lado, sirvieran de referencia a los encuestados sobre el tipo de cuestiones con las que se iban a encontrar y, por otro, nos permitieran estipular un proceso metódico de recogida e interpretación de la información: el nivel de satisfacción con el *Programa*, las mejoras a introducirle, los recursos o las dinámicas en torno a él, por ejemplo. Algunos de los apartados se repiten en varios cuestionarios, aun cuando las preguntas pueden ser diferentes, mientras que otros son exclusivos para un colectivo determinado. Entre los epígrafes se pueden encontrar los que enuncian: los datos personales y del trabajo de los profesionales; los aspectos convivenciales de; las dinámicas del centro con respecto al programa; las mejoras a introducir en el *Programa*, su conocimiento y valoración o satisfacción.

En la encuesta se perfilaron todas las cuestiones cuantitativas y cualitativas. Entre las primeras podemos nombrar, a modo de ejemplo, el número de menores que anualmente han pasado por el *Programa*, su distribución dentro del sistema escolar o su sexo. Esta tipología de datos se ha acopiado en la primera parte del cuestionario. El resto del cuestionario compila preguntas que hacen mención a aspectos más cualitativos como, por ejemplo, cómo mejorar los procesos de inserción social de los menores, gustos por el trabajo, aficiones, etc.

Los cuestionarios son de tipo mixto, constando de preguntas cerradas (una pequeña proporción en la mayoría de los cuestionarios), y abiertas. Estas últimas son las más empleadas, por cuanto lo que se trataba de conseguir era que los informantes tuviesen la oportunidad de dar su versión de lo que ocurría en el *Programa* de la forma más independiente posible, y así facilitar toda aquella información que de otra forma no podría aflorar.

La extensión de los cuestionarios ha dependido de la capacidad de los informantes para revelar su información. Así, el cuestionario con un menor número de preguntas es el de los empresarios, por su desconocimiento de la mayor parte de las actuaciones del *Programa*, mientras que los técnicos del Mentor y los educadores de las viviendas son la os que más preguntas se les han hecho puesto que poseen también un conocimiento más exhaustivo.

10.1.2. La entrevista

Otra de las técnicas elegidas ha sido la entrevista. En este caso, éstas han sido muy selectivas, tanto en relación a las personas como a los temas por los que se les ha preguntado. Respecto a las personas, sólo han sido consultadas personas de referencia, conocedoras a fondo de los desarrollos del *Programa* en un plano amplio (coordinador, responsable político, etc.). Los temas a interpelar han venido determinados por las dudas sobre algunas cuestiones puntuales, tanto para arrojar luz sobre ciertas cuestiones mencionadas por los informadores, como para conocer si la interpretación de las conclusiones se acomodaba a lo que en el *Programa* se estaba dando, y, de este modo, no incurrir en falacias o interpretaciones inexactas.

10.1.3. Otros documentos y fuentes

También se han recolectado datos que han sido aportados por otras fuentes, como pueden ser los informes técnicos de la *Dirección Xeral de Familia* u otras investigaciones realizadas dentro del mismo ámbito, como son los casos de los trabajos publicados e inéditos del profesor Pérez Vilariño y de los coordinadores del *Programa Ulises*. Las referencias de los documentos oficiales internos han sido extraídas, principalmente, de las bases de datos de la ACM en relación a los menores mayores de 16 años, en general, y de la situación de los jóvenes tutelados que se encontraban dentro del *Programa Mentor*, en particular. Las consultas sobre estos últimos estuvieron referidas a dónde se hallaban, a la tipología del centro o vivienda de residencia, y a sus condiciones ante la inserción. formación, búsqueda, trabajo, etc.

Con respecto a los trabajos de investigación realizados sobre el *Programa*, hemos de decir que consultamos tanto el trabajo publicado como el informe del profesor José Pérez Vilariño y su equipo. El primero ha sido publicado bajo el título *Inserción sociolaboral da mocidade. O Programa Mentor* por la Xunta de Galicia en el año 2000 y el segundo, del año 2005, todavía sigue inédito. Ambos documentos nos han ofrecido valiosísimas ayudas para completar y contrastar nuestras informaciones.

Por último, la investigación formulada y dirigida por el profesor Inglés Prats en relación a los programas europeos *Mentor 15* y *Ulises*, a través de los cuales se procedía a insertar socialmente a los jóvenes tutelados que habían alcanzado la mayoría de edad o estaban cerca

de ella, nos ha permitido comparar la situación de los menores adscritos al *Programa Mentor* de Galicia con otras Comunidades españolas y, de este modo, constatar las similitudes y diferencias existentes.

10.2. Características de la población y la muestra

Dado que no hemos trabajado con una población única y que cada una de ellas tiene sus características específicas, hemos tenido que diferenciarlas en casi todos los aspectos relativos a la obtención de sus respectivas muestras. Esto justifica que hayamos de darles explicaciones sobre todo ello de forma diferenciada.

10.2.1. Población y muestra de los jóvenes tutelados

Uno de los colectivos que hemos analizado ha sido el de los jóvenes tutelados como asistentes activos a todas las dinámicas del *Programa*: objetos y/o sujetos de las acciones de inserción laboral y autonomía. El punto de vista de los jóvenes viene marcado por una visión personal sobre la realidad que les toca vivir y de la que ellos muchas veces son sujetos pasivos (malos tratos, desamparo, economías precarias, ausencia de roles parentales, etc.), pero también de la contingencia de que la tutela pública sólo les da una cobertura material y moral hasta los 18 años o, cuando más, hasta que consigan una cierta independencia. A todo ello le hay que sumar su propia juventud y, por tanto, su inexperiencia para afrontar con realismo los problemas que les toca vivir con cierto nivel de éxito. Así las cosas, su dura realidad les hace que afronten sus compromisos ante un futuro independiente con visiones muy particulares, pero que, por eso mismo, deben ser muy tenidas en cuenta dentro del conjunto de las opiniones de todos los participantes, pues ellos son el principio y el fin del *Programa*.

Otra acotación que debemos hacer sobre ellos es que el cuestionario que se les ha pasado ha sido mayormente confeccionado buscando respuestas tipo o cerradas, ya que, por su nivel de comprensión intelectual, las previsiones eran de que ante un cuestionario con un dilatado número de preguntas abiertas podría surgir el inconveniente de que, o bien no las interpretasen convenientemente o bien sus respuestas no estuviesen en consonancia con las preguntas, o fuesen demasiado breves para poder obtener una información clara sobre la opinión expresada. Esta previsión, una vez analizados sus cuestionarios, se ha visto constatada, ya que en algunas de las preguntas abiertas —que también se les propusieron— se reflejaban mínimamente sus posturas personales, cuando así sucedía, o bien directamente las omitían.

Las preguntas de su cuestionario las hemos clasificado en, por un lado, preguntas de tipo cuantitativo —aquellas que pretenden analizar los datos que hacen referencia a su tiempo

de estancia en los centros (institucionalización) o en el *Programa*, por ejemplo— y, por otro, preguntas cerradas con relación a una serie de cuestiones de su vida sociolaboral en las que las respuestas ya estaban prefijadas. Las preguntas cuantitativas son las diez primeras. En ellas se les pregunta por su edad, sexo, nacionalidad, estudios realizados y otro tipo de cuestiones que nos van a servir para ver con qué grupo de menores estamos actuando dentro de esta investigación.

El número total de jóvenes que ha respondido al cuestionario ha sido de 57, por lo que, teniendo en cuenta que el grupo total de trabajo del *Programa Mentor* está en torno a los 250 jóvenes, aproximadamente, podemos valorar esta muestra (22,8%) como apropiada para la investigación, máxime cuando muchas de sus observaciones se repiten, lo que nos lleva a concluir que, aun habiendo incluido a un mayor número de sujetos, no se hubiesen extraído opiniones muy diferentes de las aportadas por los participantes.

Esta muestra recoge casi todas las variables situacionales en las que se pueden encontrar estos jóvenes en las instituciones de menores en Galicia: diferentes tipologías de viviendas, chicos y chicas, nacionalidades, tiempo de permanencia dentro del sistema protector y dentro del *Programa Mentor*, lugares de residencia provinciales y urbanos/rurales, entre otras.

Según los datos proporcionados por el informe interno del *Programa Mentor* para el año 2005, la situación era la siguiente: 255 jóvenes habían pasado por él, de los cuales 69 estaban internados en centros propios de la Xunta, 120 residían en centros colaboradores, 52 habían estado en las viviendas del *Programa* y 14 estuvieron en otras situaciones (acogimiento familiar, etc.). El número de residencias que se ocupaban de ellos era de ocho propias y 37 conveniadas, además de las cinco viviendas tuteladas. El mayor de menores número correspondía a las propias: *Santo Anxo* (9), *A Carballeira* (11), *Avelino Montero* (6), *Montealegre* (7), *Virxe do Carme* (6) y *Ollos Grandes* (4), mientras que entre las conveniadas destacaban las viviendas tuteladas del *Programa Mentor* (50), seguidas por la *Cidade Príncipe Felipe* (14), Aldeas *Infantiles SOS* (11), *Agarimo* (10), *Trinitarias* (6), *A Milagrosa* (2), M.ª *Inmaculada* (2) y *Obreras de Jesús* (4). El resto de los jóvenes se encontraban dispersos por otros centros en un número de uno o dos por cada uno de ellos.

La división por sexo de la muestra es de 22 mujeres (38,6%) y 35 hombres (61,4%), mientras que, por edades, la situación es de 8 jóvenes de 16 años, 22 de 17 y 23 mayores de edad, además de otros 4 que no han declarado su edad (tabla 2), lo que significa que han participado al menos 30 jóvenes menores y otros 23 mayores de edad, siendo las edades de los 17 y 18 años las que corresponden a la mayoría de los sujetos (36), grupo donde, a su vez, se concentra la mayor actividad del programa.

Tabla 2. Edad de los jóvenes tutelados

	16	17	18	19	20	NS/NC	Total
Hombres	4	15	9	4	1	2	**35**
Mujeres	4	7	5	3	1	2	**22**
Total	**8**	**22**	**14**	**7**	**2**	**4**	**57**

Para el estudio global de Pérez Vilariño y otros[211], la distribución de los 1.050 jóvenes que han pasado por el *Mentor* entre los años 2000-2004 ha sido de un 54% de chicos y 46% de chicas, aunque declara que "hay diferencias significativas respecto al género, si tenemos en cuenta los diferentes años. Hay un predominio de chicas en el 1999 y 2002, mientras que en el resto de los años hay un predominio de chicos, en especial en el año 2000 (59%) y sobre todo en el 2004, año en que los chicos representan el 62% de los menores en el programa" (2005: 27). Este último dato se aproxima mucho a los porcentajes de sexos de nuestra muestra, pudiéndonos servir de referencia, pues corresponden al año que precede a nuestro estudio de campo, validando, así, su representatividad.

En cuanto a la nacionalidad, se observa que la mayoría de los jóvenes son españoles, y que el número de extranjeros es pequeño en relación a los nacionales (tabla 3). Esta situación es similar proporcionalmente para el resto de los jóvenes intervinientes en el *Programa*, así como para el conjunto de los menores acogidos en el sistema de protección.

Tabla 3. Jóvenes por sexo y nacionalidad

	Española	Boliviana	Guatemalteca	Ns/Nc
Hombres	31	1	1	1
Mujeres	20	0	0	2
Total	**51**	**1**	**1**	**3**

Sin embargo, contrasta con las experiencias protectoras de otras Comunidades Españolas con programas similares, como lo demuestra el estudio realizado desde el *Proyecto Telémaco* sobre una muestra de las poblaciones asistidas por los programas de inserción

[211] La *Dirección Xeral de Familia* había encargado en el año 2005 un estudio sobre las realizaciones del Programa durante el período 2000-2004 al sociólogo y profesor Pérez Vilariño y su equipo (CIC Galicia), que no ha sido publicado y del que vamos a extraer varios datos para este informe. Este estudio se ha centrado más en lo cuantitativo que en lo cualitativo, analizando los datos del desarrollo de las distintas actividades y propuestas del Programa, por lo que nos servirá de referencia para ciertas cuestiones que no hemos procedido a cuantificar e, incluso, para contrastar cuando sus análisis confluyan con las realidades que nosotros hemos investigado.

sociolaboral *Mentor 15* y *Ulises*[212]. En él se expone que de las ocho Comunidades analizadas (Andalucía, Castilla - La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Madrid y Región de Murcia), tres de ellas tenían un elevado número de menores extranjeros: Castilla - La Mancha (43,8%), Cataluña (42,4%) y Madrid (40,0%), mientras que en Galicia su presencia tendía a cero (Inglés Prats, 2005) (tabla 4).

Tabla 4. Jóvenes españoles y extranjeros en los sistemas residenciales autonómicos en España

	Andalucía	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Total
Españoles	87,3%	37,5%	52,5%	86,7%	70,0%	100%	45,7%	75,0%	71,9
Extranjeros	12,7%	62,5%	47,5%	13,3%	30,0%	0%	54,3%	25,0%	28,1
n	***142***	***32***	***59***	***30***	***20***	***18***	***16***	***352***	***352***

Fuente: Inglés Prats (2005).

Ello ha supuesto que la atención a los *menores extranjeros no acompañados* (MENA[213]) en España tenga ya una importante incidencia en algunos sistemas autonómicos (28,1% de media), lo que ha significado en Andalucía, por ejemplo, su llegada haya superado las previsiones de la *Junta*, ocasionando que haya tenido que poner "en marcha siete planes de urgencia desde el verano del 2005, por los que se crearon doce de estos centros" (Espuche, Luna, y Dezalais, 2006: 15-16). Este hecho le ha supuesto un incremento de 15 euros por menor/día al erario público de la Comunidad autónoma andaluza, originándole un desembolso de ocho millones de euros en el año 2005.

El 80% de los MENAS de Andalucía están acogidos en centros que son gestionados directamente por la propia Administración, pero también en centros privados e incluso en algunos centros no pertenecientes a la red, debido a su desbordamiento. Todos estos avatares están influyendo tanto en la filosofía de trabajo como en sus formatos de inserción, lo que no está ocurriendo en el caso gallego, que sigue manteniendo los modelos clásicos de la protección e inserción de los menores (Suárez Sandomingo, 2004).

Otra consideración que hemos tenido en cuenta a la hora de elaborar la muestra de los jóvenes ha sido la distribución provincial. En este caso, la proporcionalidad no se corresponde

[212] El *Proyecto Telémaco* es el programa de evaluación de las acciones y resultados de los proyectos europeos Equal (*Mentor* y *Ulises*) aplicados cada uno de ellos en diversas Comunidades españolas y destinados al acompañamiento de la vida autónoma y la inserción sociolaboral de adolescentes y jóvenes tutelados. La finalidad de su evaluación fue la de poner en marcha mecanismos de transferencia de enfoques innovadores en sistemas personalizados de inserción y acompañamiento.

[213] El Consejo de la Unión Europea, en el articulo 1 de su Resolución del 26 de julio de 1997, define los Menores Extranjeros No Acompañados como: "todos los nacionales de países terceros menores de 18 años que entran en el territorio de los Estados miembros sin estar acompañados de un adulto que sea responsable de ellos por la ley o el hábito, y mientras no estén efectivamente bajo cargo de tal persona […] [así como] menores nacionales de países terceros que fueron dejados solos después de entrar en el territorio del Estado miembro" (97/C 221/03).

con la cantidad de expedientes generados por sus respectivas provincias, pues, esta situación también es anómala entre los expedientes provinciales y la ubicación de sus menores, al no haber una proporcionalidad entre las plazas residenciales de algunas provincias y su población asistida, lo que conduce al desplazamiento de los jóvenes desde su provincia de origen a otra donde haya plazas libres (tabla 5). En estos casos se hallan las provincias de Pontevedra y A Coruña, desde donde, en algunas ocasiones, sus menores han de ser trasladados a las provincias de Lugo y Ourense. A pesar de ello, esto no va a suponer ningún tipo de dificultad para el objetivo de la investigación, ya que de lo que se trata aquí es de valorar la situación de los jóvenes respecto al *Programa* en concreto, por lo que su ubicación física tiene un valor meramente secundario.

De cualquier modo, la provincia que aporta un mayor número de jóvenes en acogimiento residencial es la de Pontevedra, que es también la que incorpora a un mayor número de sujetos a la selección muestral; la segunda con más jóvenes tutelados es la de A Coruña, que en la muestra se sitúa en tercer lugar, por detrás de Lugo y antes de Ourense, a pesar de que estas dos últimas provincias ocupan los últimos lugares en cuanto a su población tutelada (gráfico 1).

Gráfico 1. Jóvenes por provincia de residencia

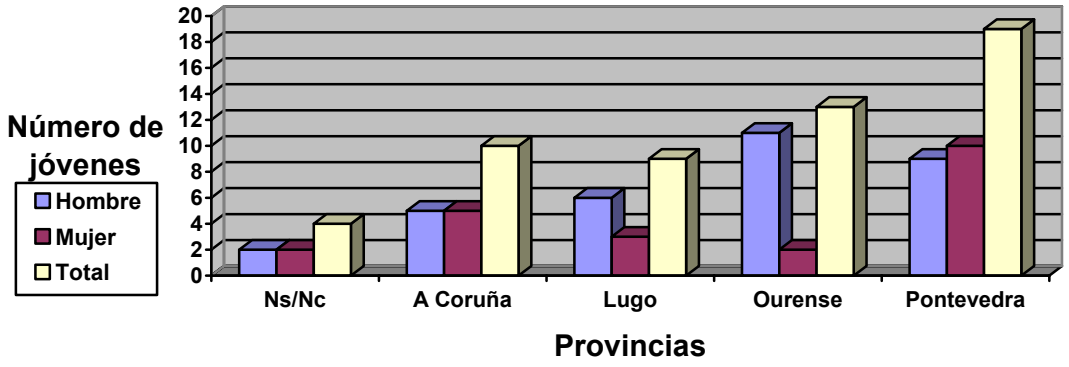


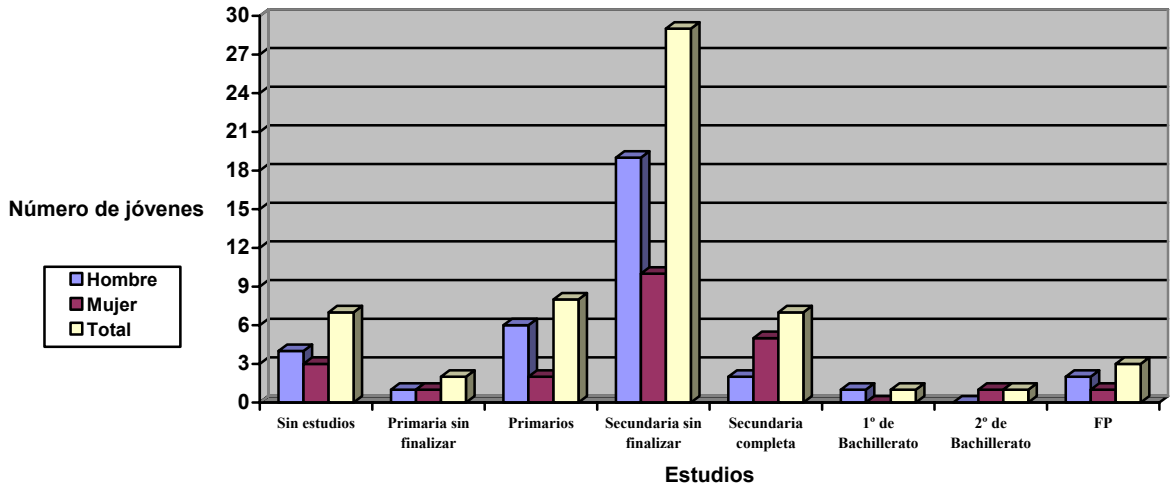
Tabla 5. Distribución de las plazas de acogimiento residencial y su ocupación media en Galicia, 2005

Provincia	*Plazas*	*Ocupación*
A Coruña	371	310
Lugo	140	124
Ourense	127	123
Pontevedra	413	388
Galicia	**1.051**	**945**

En cuanto al nivel de estudios de los jóvenes tutelados, se aprecia que están bastante rezagados en relación a las expectativas que, por su edad, tendrían que estar cumpliendo dentro

de un proceso educativo normalizado. Se advierte que el grupo de los jóvenes tutelados que han finalizado sus estudios antes de haber iniciado la Secundaria es, en la muestra, de 17 sujetos, casi un tercio del total, mientras que los que han llegado a la Secundaria pero no la han concluido, suponen el grupo más numeroso: 29 jóvenes (19 chicos y 10 chicas); por último, los que han completado la Secundaria e incluso han accedido al Bachillerato son un total de 9, tres de los cuales están realizando algún tipo de formación ocupacional o de garantía social (gráfico 2). Por su parte, el estudio de Pérez Vilariño y otros (2005: 34) señala que "el porcentaje mayor de menores (45%) ha conseguido o está estudiando Graduado Escolar, EGB, ESO, FP1; un 5% tiene estudios primarios, el 2% hace o tiene el título de BUP y hay 3 jóvenes que están haciendo estudios universitarios. Del 44% no se dispone de información sobre el nivel de formación, hecho que permite asumir que no cuentan apenas con formación reglada". Tanto unos datos como otros nos dan una idea bastante clara de las dificultades de empleabilidad[214] con las que se van a encontrar al concurrir a cualquier tipo de selección para una ocupación laboral.

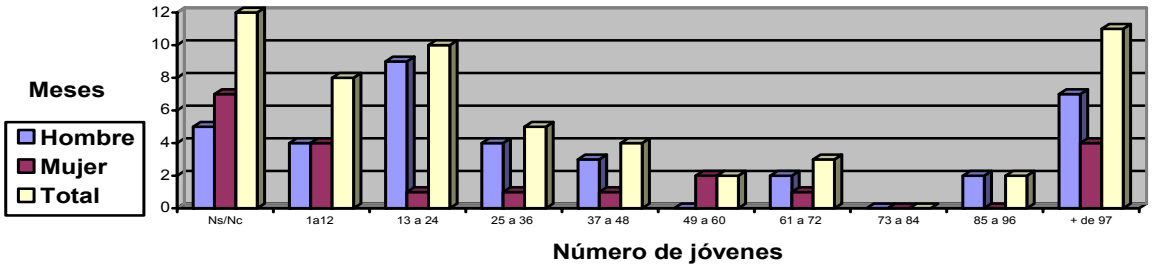
Gráfico 2. Nivel de estudios de los jóvenes tutelados



[214] La empleabilidad es el conjunto de aptitudes y actitudes personales que hace que la persona pueda tener acceso a un puesto de trabajo. Éstas dependen de cada trabajo, aunque las principales y básicas son las relacionadas con la gestión de recursos (tiempo, dinero, materiales y distribución, personal), relaciones interpersonales (trabajo en equipo, enseñar a otros, servicio a clientes, desplegar liderazgo, negociar y trabajar con diferentes personas), gestión de la información (buscar y evaluar información, organizar y mantener sistemas de información, interpretar y comunicar, usar computadoras), comprensión sistémica (comprender interrelaciones complejas, entender sistemas, monitorear y mejorar y diseñar sistemas de trabajo) y dominio tecnológico (seleccionar tecnologías, aplicar tecnologías en la tarea, mantenimiento y reparación de equipos). Pero también se han de tener unas competencias técnicas específicas relacionadas con el ejercicio de ocupaciones concretas y que no son fácilmente transferibles de uno a otro ámbito de trabajo.

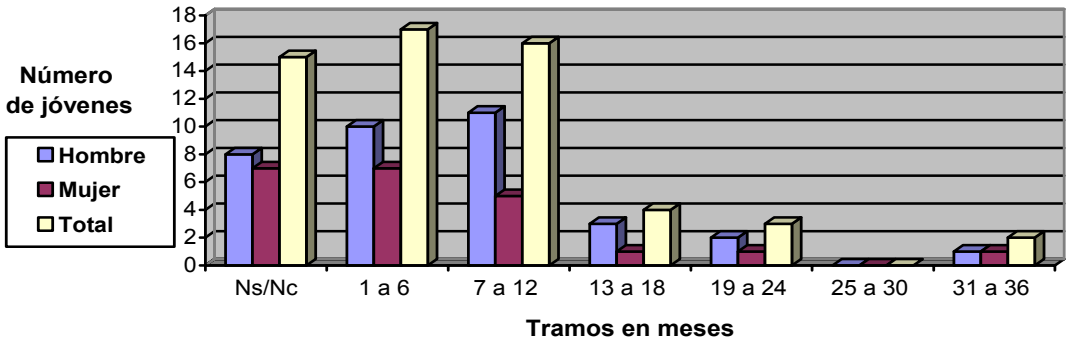
Otro dato importante que nos aporta el cuestionario está relacionado con el tiempo que los jóvenes han pasado en las instituciones de menores (gráfico 3). Aunque no todos han contestado (12), se observa que los que sí se pronuncian (45) se colocan en las franjas extremas, esto es, entre los que llevan menos de dos años (18) y los que llevan más de ocho años (11), lo que nos da a entender que un buen número de estos chicos y chicas han realizado su vida dentro de las instituciones sin un apoyo demasiado evidente por parte de los padres (27 de ellos llevan más de tres años a cargo de la Administración autónoma). Por su parte, los que llevan menos de dos años pertenecen a un grupo de jóvenes que han sido tutelados en plena adolescencia, bien sea por problemas familiares o bien porque pertenecen al grupo de los menores infractores y, por tanto, se encuentran cumpliendo algún tipo de sentencia judicial de internamiento.

Gráfico 3. Tiempo de estancia en centros de menores



Otro dato que hemos querido conocer de la muestra ha sido el tiempo que los jóvenes llevaban inscritos en el programa de inserción sociolaboral. Llama la atención que 15 chicos no hayan respondido a esta cuestión, lo que impide conocer con una mayor exactitud cuál es el tiempo promedio que han pasado bajo sus auspicios. De cualquier forma, hemos colegido que más de la mitad (33) llevaban registrados en él poco tiempo (menos de un año). Por lo que parece evidente que, tanto debido a su edad de acceso (a partir de los 16 años), como por las edades que aparecen reflejadas en los cuestionarios, son pocos los mayores de 18 años que permanecían bajo su amparo, lo que nos da a entender que a partir de los 18 años, la mayoría se dan, generalmente, de baja, al no acogerse a la posibilidad de una estancia voluntaria, esto es, a mantenerse en el *Programa* una vez concluida la tutela pública pero acatando las normas por las que se rige la vida de los menores de 18 años (gráfico 4). Sin embargo, hay que hacer una precisión técnica sobre este particular, puesto que, según nos ha indicado su coordinador, la estancia en las viviendas tuteladas está limitada a un cierto tiempo, ya que existe una lista de espera para entrar en ellas, además de que los técnicos y educadores quieren ofrecer una oportunidad al mayor número posible de chicos, para que puedan desarrollar allí sus procesos de autonomía de la forma más adecuada posible.

Gráfico 4. Tiempo de estancia en el Programa Mentor



Según Pérez Vilariño y otros (2005: 24), el período de estancia de los jóvenes dentro del *Programa* ofrece "diferencias considerables, como también es muy diferente la situación por la que atraviesa cada menor en el momento de su ingreso y la realidad que vive cada uno de estos menores. La estancia en el programa varía desde un mes hasta 5 años. La media es de 13 meses, poco más de un año y la moda es de 7 meses". Unos datos que se asemejan a los que hemos obtenido de nuestra muestra, con la salvedad de que el citado estudio ha sido efectuado sobre estancias terminadas y la globalidad de los jóvenes de todo un periodo (200-2004), mientras que, en nuestro caso, los datos han sido obtenidos de los menores que aún están en él, por lo que sus tiempos de permanencia no se pueden dar por concluidos. Abundando algo más en esta circunstancia, los autores citados observan en dicho estudio que "la mayoría (53%) está un máximo de un año; un 22% transcurre hasta año y medio y un 15,5% está hasta dos años. Hay un 9% que está en el programa de dos a tres años y un 1% que permanece de tres a cinco años" (Pérez Vilariño y otros, 2005: 24).

10.2.2. Población y muestra de los directores-educadores

La segunda población de la que hemos querido obtener información ha sido la de los directores-educadores. Ella representa al colectivo que trabaja con los menores residentes en los centros, y la que más tiempo pasa con los menores, por lo que su visión de los problemas de los chicos y de las chicas también es más amplia. No hemos querido diferenciar a este colectivo en las dos categorías profesionales a las que se alude debido a que muchos de los educadores son, a la vez, directores, por estar al frente de pequeñas instituciones y, en otros casos, porque los directores son los que llevan directamente las gestiones de inserción de los menores y las relaciones del centro con el *Programa Mentor*.

Las preguntas de su cuestionario son todas ellas abiertas, para permitirles que pudiesen expresar libremente sus opiniones acerca de las diferentes cuestiones que se les plantean.

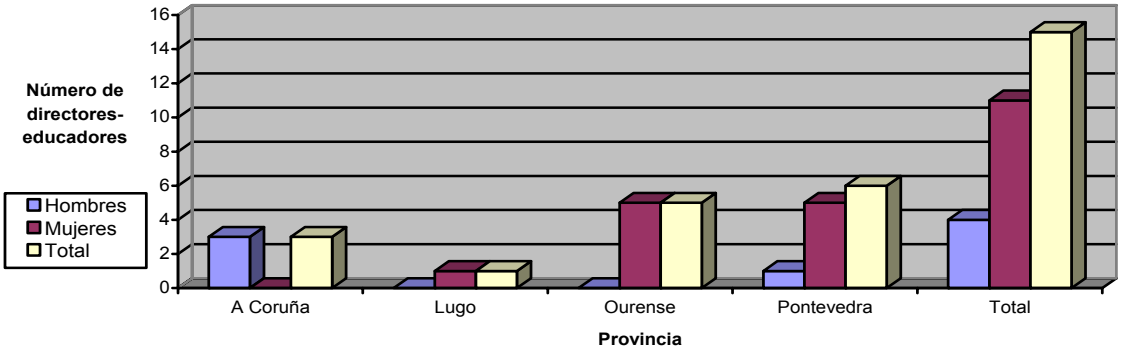
La muestra de educadores/directores consta de 15 profesionales; un número que, en principio, podrá parecer corto, pero que, viendo el compendio de las cualidades que se suman

en él, pronto se revelará como suficiente, por cuanto son hombres y mujeres, con diferentes tiempos de permanencia como directores-educadores, que trabajan en todas las categorías de centros, desempeñan su labor tanto en centros públicos y privados y tienen a su cargo diferentes grupos con diferente número de jóvenes mayores de 16 años a su cargo.

Hay que significar que, aunque no hay una proporcionalidad provincial entre los que han emitido sus opiniones y el número de los profesionales que trabajan en cada una, esto no se ha considerado un obstáculo para la investigación, ya que lo que se buscó fue recoger las opiniones de aquellos directores-educadores que reuniesen unas características que les hiciesen representativos del conjunto por sus apreciaciones.

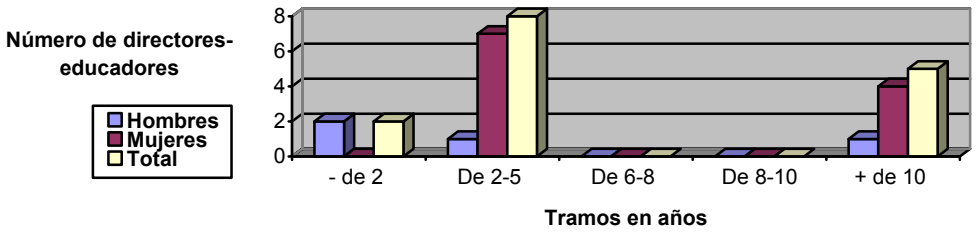
Lo que sí es un reflejo de la realidad de la población existente en los centros es el hecho de que el número de mujeres sea mayor que el de hombres, ya que también la presencia femenina en el sistema de protección y reeducación de menores es cada vez más patente. Para la encuesta se han reunido a cuatro varones y once mujeres, lo que arroja una proporcionalidad de un 26,6% frente a un 73,3% , respectivamente (gráfico 5).

Gráfico 5. Directores-educadores por sexo y provincia



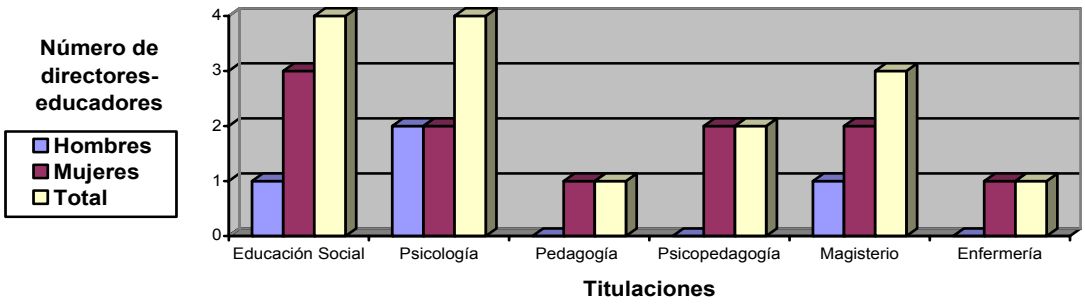
En cuanto a su experiencia profesional, se observa que es alta, ya que sólo dos de ellos tienen menos de dos años en el ámbito, mientras que otros cinco poseen más de diez años de práctica, y los ocho restantes aportan una antigüedad de entre dos y cinco años en el puesto (gráfico 6).

Gráfico 6. Tiempo como director-educador



Por otra parte, su perfil profesional se asemeja bastante al que es habitual entre los expertos del sistema gallego de protección a la infancia: titulados en intervención psicosocioeducativa, como pueden ser educadores sociales, psicólogos, pedagogos, psicopedagogos o maestros, aunque también hay excepciones, como sucede con la de Enfermería en el caso de la muestra (gráfico 7). Este último tipo de titulaciones son cada vez menos habituales entre los profesionales de la educación social del menor, lo que se debe más a la oportunidad de contratar a educadores surgidos de la titulación específica de Educación Social que a la propia regulación legal existente en este ámbito[215]. Así pues, podemos valorar que a la experiencia constatada se le une el conocimiento de las técnicas y prácticas que les aportan sus estudios, lo que los convierte en verdaderos conocedores del *Programa Mentor*.

Gráfico 7. Titulaciones de los directores-educadores

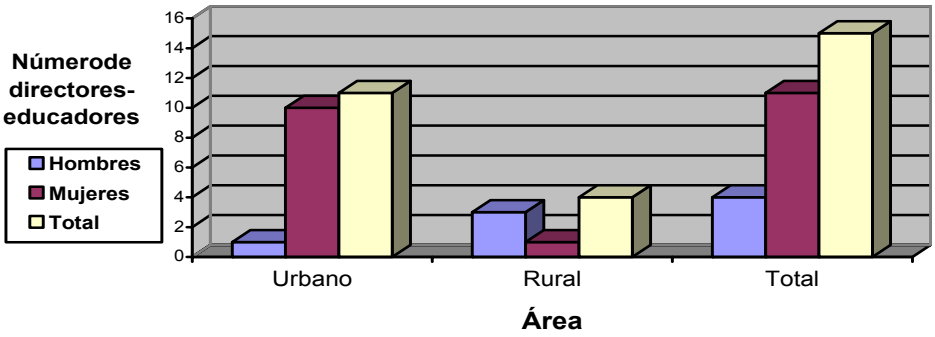


La cuestión sobre en qué localidad se ubica su centro (gráfico 8) ha sido propuesta con el fin de que se viesen representadas las diferentes problemáticas laborales tanto del medio rural como del urbano. En la muestra se han examinado entornos de características más semi-

[215] La *Orden del 29 de febrero de 1996 por la que se regulan los requisitos específicos que deben reunir los centros de menores y los centros de atención a la infancia*, disponía que el director de cualquier centro debería poseer una titulación mínima de grado medio en un área psicológica, pedagógica o socio-educativa, mientras que para el educador no se disponía el tipo de acreditación que deberían poseer, aun cuando en las diferentes convocatorias públicas para cubrir estos puestos sí se exigía. Lo mismo ha estado ocurriendo en la convocatoria de las plazas ofertadas para los centros concertados con entidades sociales. El hecho de que desde hace más de diez años se venga ofertando una titulación de Educación Social desde las universidades y la presión de sus colegios profesionales han hecho que su contratación se haya convertido en una práctica habitual para este tipo de puestos, aunque no esté siempre reconocida por la legislación vigente ni en Galicia ni tampoco en la mayoría de las Comunidades Autónomas.

urbanas y rurales, como Redondela, Arteixo o Vilagarcía, y otros más urbanas como Vigo, A Coruña, Lugo u Ourense. La proporción entre unos y otros se aproxima bastante a la situación normal de los centros, en los que se da un predominio de la situación urbana sobre la rural, especialmente en provincias como Ourense o Lugo, donde la inmensa mayoría de los centros se ubican en sus capitales.

Gráfico 8. Localidad de trabajo



Como apuntamos anteriormente, los profesionales de este colectivo cubren todo el espectro de la tipología de centros existentes en Galicia (tabla 6). Esto debía ser así, por cuanto los formatos de trabajo de unos y otros varían debido a que las ratios, la especialización de las tareas, la personalización educativa, etc. pueden tener valores diferentes según se trate de una casa de familia (hasta 8 menores) o de un centro con hogares (hasta 40 menores subdivididas en unidades de un máximo de 10) o si han de ocuparse de una minirresidencia (hasta 15 menores) o de una vivienda tutelada (hasta 8 jóvenes mayores de 16 años que están en proceso de inserción sociolaboral). Así pues, los centros educativos en los que trabajan condicionan a los educadores a actuar con unas u otras metodologías.

En las tipologías de centros más pequeños se parte de unos procesos más integradores al resultar forzosa la utilización de los mismos dispositivos que usa el resto de la población, mientras que en los centros más grandes los directores-educadores pueden disponer de algunos medios y recursos propios como, pongamos por caso, pabellones deportivos, talleres prelaborales o espacios para juegos de interior que pueden complementarse con otros medios externos, ser alternativos a dichos medios o, incluso, cubrir su insuficiencia, aunque ello pueda significar, también, procesos más segregadores. En cualquier caso, los educadores han de buscar aquellas fórmulas más adecuadas para corregir los sesgos negativos que se pueden producir sobre la población con la que actúan.

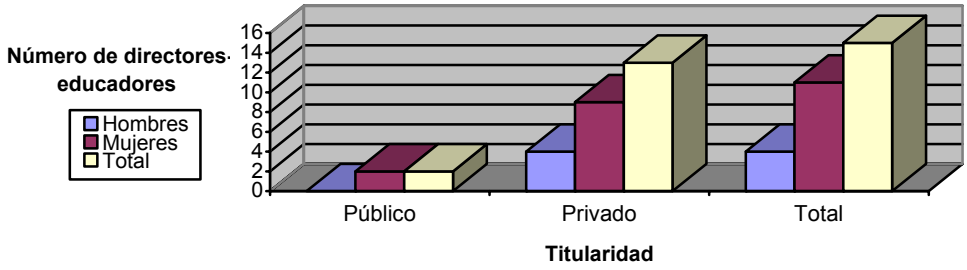
Tabla 6. Tipología del centro

	Hombres	*Mujeres*	*Total*
Casa de familia	1	3	4
Miniresidencia	0	1	1
Residencia	0	2	2
C. con hogares	3	1	4
C. de día	0	1	1
Ns/Nc	0	3	3
Total	**4**	**11**	**15**

Otra variable que hemos considerado importante ha sido la de si la institución de acogimiento era de titularidad pública o privada, pues ello ofrece unas connotaciones muy importantes que hay que tener en cuenta en cada uno de los casos. Así, por ejemplo, en el caso de las instituciones públicas se parte de un presupuesto anual del centro en el que no se contabilizan los salarios de los educadores ni del resto de los trabajadores, mientras que en las concertadas o privadas, éste viene determinado, mayormente, por su número de plazas y su ocupación, y es pagado por cuotas menor/día, de cuya cantidad mensual deben detraerse tanto los gastos generales de la vivienda y de los menores como los salarios de los propios directores-educadores y del resto de los servicios del centro. Tampoco se debe desdeñar el hecho de que los trabajadores de los centros públicos gozan de una mayor estabilidad laboral que los de los privados, lo que, en última instancia, puede influir en su compromiso con las labores que deben realizar. En definitiva, desde la investigación se quiso que todos tuvieran voz y que de todos pudiesen salir unas conclusiones que plasmasen sus consideraciones.

En la muestra aparecen 2 educadores de centros públicos por 13 de centros privados (gráfica 9). El sistema de protección, en el momento de la evaluación, disponía de 16 centros propios de la *Xunta de Galicia* —aunque muchos de ellos, concretamente 10, dependían en su gestión de entidades privadas— y 74 centros de asociaciones privadas. Hay que tener en cuenta, también, que algunos de los centros de gestión delegada cuentan con personal adscrito a la Administración, al que se suma el de la propia entidad religiosa, si es el caso, o de otro personal contratado al efecto desde la propia entidad si ésta es laica. De cualquier forma, la proporcionalidad entre el personal aportado por unos y otros se mantiene dentro de los márgenes de la muestra 2/13.

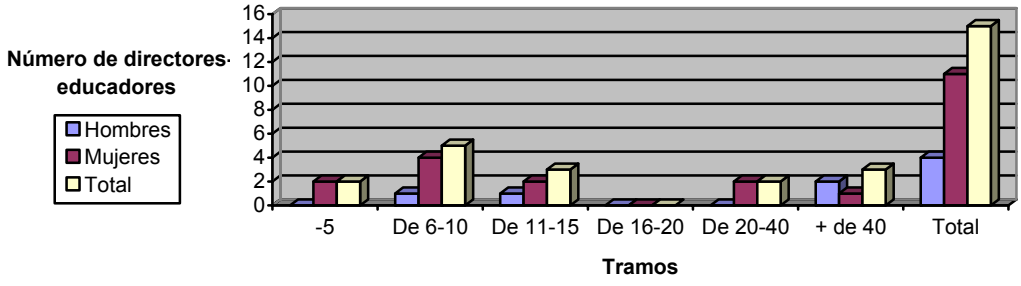
Gráfica 9. Directores-educadores según la titularidad del centro



Como decíamos, una de las variables que intervienen en las dinámicas internas de los centros son las diferentes ratios con las que trabajan los educadores (gráfico 10). Por ello, hemos querido introducir este elemento entre las cuestiones del estudio. Así las cosas, vemos que, dependiendo del tipo de equipamiento (con mayor o menor capacidad para acoger a menores), de si son educadores o directores (estos últimos tienen bajo su responsabilidad, en situación legal de guarda, a todo el conjunto de los menores asistidos en el centro) o de cualquier otra situación de reparto que internamente decida el equipo educativo (tutorías, tramos de edad, agrupamientos por hogares, etc.) se ofrecerán múltiples posibilidades de trabajo para cada uno de los directores-educadores de la muestra. Una situación que es claramente extrapolable a todo el conjunto de las residencias, acojan o no a menores en situación de inserción sociolaboral.

Atendiendo a todo lo dicho hasta aquí, vemos que bajo la responsabilidad de la mayoría de los directores-educadores encuestados se encuentra una franja de entre los 6 y los 15 menores (8), mientras que 5 directores-educadores tienen más de 20 menores a su cargo. Aquí hay que advertir que éstos últimos son exclusivamente directores-subdirectores de centros.

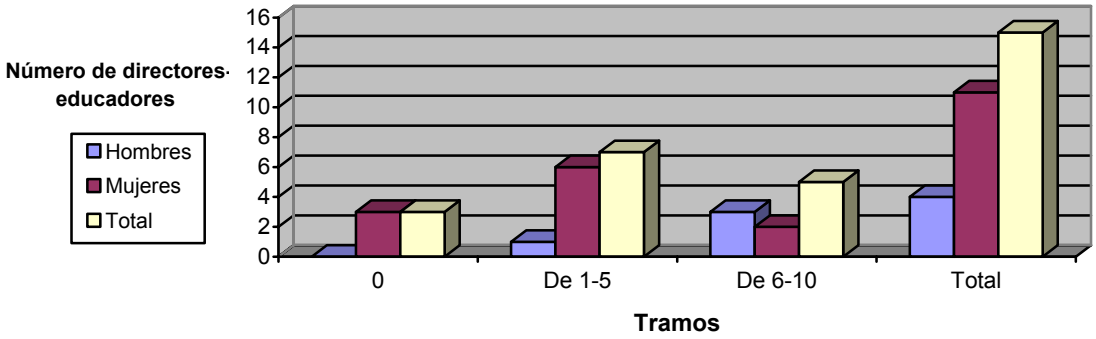
Gráfico 10. Jóvenes + de 16 años bajo la responsabilidad de directores/educadores



La pregunta sobre el número de jóvenes de entre 14 y 15 años que estaban a cargo de los directores-educadores iba dirigida a conocer el número de ellos que estaban próximos a la

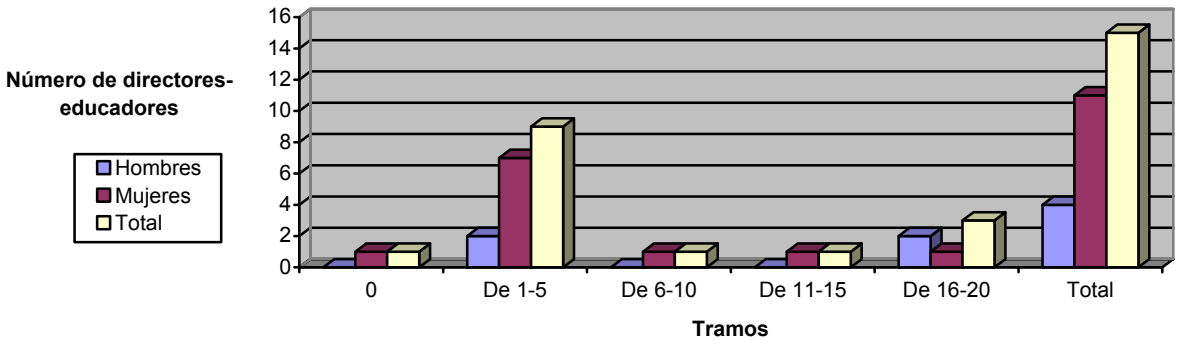
posibilidad de entrar en el *Programa* y que, por tanto, deberían estar siendo apoyados por los directores-educadores con el fin de mejorar sus expectativas de autonomía. Según se puede observar, algunos de los directores-educadores (3) no disponen de ningún menor entre estas edades, aunque lo más común parece ser el que se establezcan grupos de entre 1 y 7 menores en los centros estudiados (gráfico 11).

Gráfico 11. Jóvenes entre 14-15 años bajo responsabilidad de los directores-educadores



Por el contrario, con la cuestión referida al número de jóvenes mayores de 16 años, de lo que se trataba era de ver hasta qué punto los educadores de la muestra estaban implicados en acciones relativas a la integración laboral en función del número que tenían a su cargo. De los resultados extraídos, podemos observar que se dan dos situaciones extremas: los que tienen entre 1 y 5 y los que tienen entre 16 y 20 jóvenes. En el primer caso, se trata mayormente de educadores (9) mientras que en el segundo son directores (3). En la zona intermedia (entre 6 y 15) se hallan 2 profesionales; y sólo uno no disponía, en el momento de realizar la encuesta, de jóvenes de estas edades, pero sí tenía experiencia en este sentido (gráfico 12). Esta magnitud de los datos nos vuelve a corroborar la fiabilidad de la muestra de este colectivo profesional a la hora de aportar sus opiniones a la evaluación del *Programa*.

Gráfico 12. Jóvenes de + de 16 años a cargo de los directores/educadores



10.2.3. Población y muestra de los educadores de las viviendas tuteladas

El tercer grupo muestral está formado por los educadores de las viviendas tuteladas. En este caso, la población y la muestra coinciden, ya que la totalidad de educadores de las viviendas (15) han respondido al cuestionario. Su opinión sobre el *Programa* es importante porque ellos trabajan directamente los temas de la inserción laboral y la autonomía personal de los jóvenes mayores de 16 años, es decir, su población de trabajo no está mezclada con otras, como ocurre con los directores-educadores de los centros. Por ello, contrastar sus opiniones con las que mantienen estos últimos puede aclararnos algunos aspectos distintivos o similares de su trabajo.

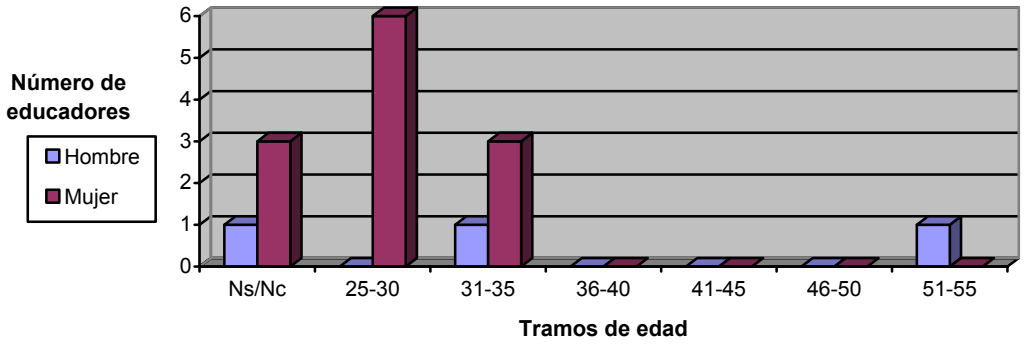
Al igual que ocurría con los profesionales de los centros, su evaluación ha sido abierta y ha seguido unos ítems muy similares a los de aquellos, ya que, en ambos casos, se les ha preguntado por las circunstancias en que se encontraban los jóvenes tutelados adscritos al *Programa*.

Otra circunstancia que asimila a ambos grupos profesionales es que el número de mujeres supera con amplitud al de hombres, y que en este caso es de 12 mujeres por sólo 3 hombres o, lo que es lo mismo, un 80% de educadoras frente a un 20% de educadores. La razón de este desequilibrio es, en ambos casos, la mayor presencia femenina en todos los ámbitos de los servicios sociales que tienen que ver con la educación en cualquiera de sus vertientes y la mayor implicación de la mujer en los servicios de cuidado a las personas, ya se trate de menores, de mayores, de discapacitados, etc., lo que está llevando a que el mundo de los servicios sociales se esté feminizando cada día más[216].

Por otro lado, hay que reseñar que aunque hay algunas omisiones en relación a la edad de los participantes en el cuestionario, su juventud es evidente, ya que podemos ver que, a excepción de una persona, el resto no superaba los 35 años en el momento de pasar la encuesta (gráfico 13).

[216] "En relación a la segregación en Europa, encontramos que el trabajo femenino representa los siguientes porcentajes: 25% o menos en la industria, el transporte y las comunicaciones, más del 75% en la salud y los servicios sociales y más del 90% del servicio doméstico" (Secretaría Ejecutiva Confederal de UGT, 2003). Este efecto no sólo se produce en España o en estados recién incorporados a la zona de los países ricos, sino que "un modelo de Estado de Bienestar altamente desarrollado como el escandinavo se encuentra caracterizado por altas cotas de participación laboral femenina, favorecida principalmente por la oferta de empleo público en el sector de los servicios sociales. […] Además, es importante notar que, allí donde el empleo en los servicios sociales pasa a convertirse en sinónimo de empleo femenino en el sector público, se observan también a medio y largo plazo efectos de pérdida de prestigio —"resegregación"— de las ocupaciones típicamente ocupadas por las mujeres. Por su parte, un modelo de Estado de Bienestar débil, como el anglosajón, en el que la mayor parte de la provisión de servicios sociales y asistenciales es privada, da lugar a una alta participación laboral femenina, principalmente en el empleo ligado a los servicios a otros, como mera externalización de las tareas realizadas tradicionalmente por las mujeres dentro del hogar" (Salido Cortés 1998: 4-5).

Gráfico 13. Sexo y edad de los educadores de las viviendas tuteladas



Del mismo modo, como ya ocurría con los directores-educadores, la mayoría de los EVT tiene una formación acorde con sus funciones laborales (tabla 7); incluso se aprecia que casi la mitad de ellos son propiamente educadores sociales, profesión que parece la más idónea para realizar el trabajo educativo con los menores. El resto de los profesionales son de titulaciones afines, como Pedagogía, Psicología, Psicopedagogía o Magisterio, y sólo una educadora posee una diplomatura en un ámbito social que no está alineado con el educativo: Trabajo Social.

Tabla 7. Titulación de los educadores de las viviendas tuteladas

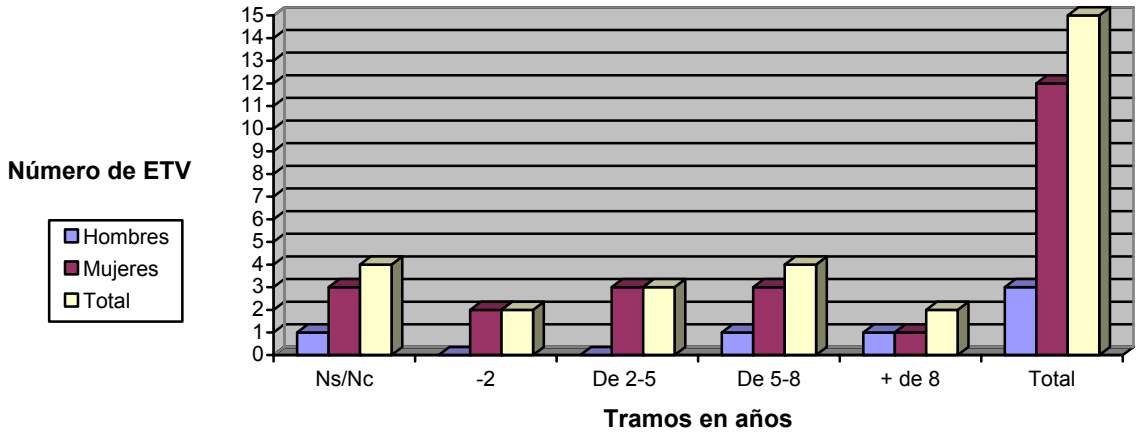
	Educación Social	*Psicología*	*Pedagogía*	*Psicopedagogía*	*Magisterio*	*Trabajo Social*	*Total*
Hombres	0	1	1	0	1	0	**3**
Mujeres	6	2	1	1	1	1	**12**
Total	**6**	**3**	**2**	**1**	**2**	**1**	**15**

Así pues, tanto por titulación como por edad, se puede decir que los educadores de las viviendas tuteladas son representativos de los nuevos profesionales que se han ido incorporando al sistema de protección de menores y que van dejando atrás a otro personal que anteriormente lo ocupaba (curas, monjas, celadores, profesionales sin cualificación educativa, etc.).

El *Programa Mentor* inició su andadura en 1998, lo que suponía que en el momento de pasar la encuesta el tiempo máximo que los técnicos y los educadores podrían haber estado trabajando en él era de 7 años (2005) y, aunque en las respuestas a esta cuestión también ha habido omisiones, ya que cuatro de ellos no han precisado su período de trabajo, el resto dice tener más de 2 años de experiencia, e incluso la mitad de éstos afirman que superan a los 5 años (gráfico 14), por lo que se les puede considerar como veteranos en la aplicación de las líneas de actuación del *Programa*. De ahí que, en conjunto, podamos decir nuevamente que

sus valoraciones van a ser muy útiles para extraer unas conclusiones bastante aproximadas sobre los requisitos que cumple el *Programa* y cuáles son sus carencias.

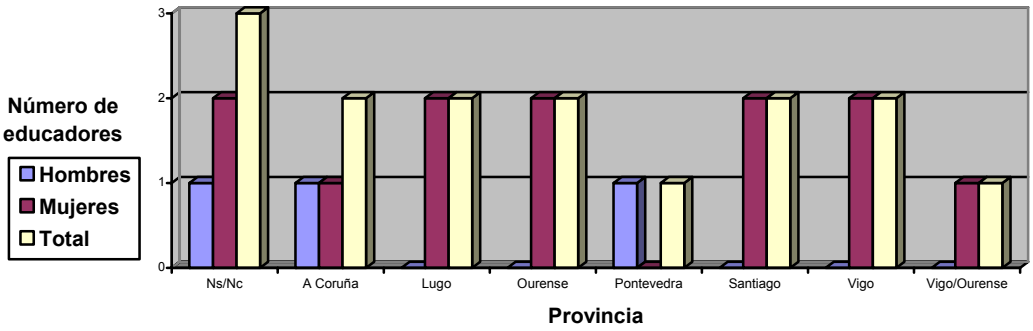
Gráfico 14. Tiempo como educador de vivienda tutelada



Algo que caracteriza a las viviendas tuteladas es que todas ellas están ubicadas en las principales ciudades de Galicia (A Coruña, Lugo, Ourense, Pontevedra, Santiago de Compostela y Vigo). Esta particularidad se debe a que éstos son los lugares en los que se desarrolla una mayor actividad laboral y, por tanto, donde es más factible encontrar trabajo para estos jóvenes, aunque, como comprobaremos más adelante, tampoco se desdeñan las posibilidades que puedan tener en las zonas rurales o semiurbanas.

Respecto a las respuestas dadas a la cuestión de dónde desarrollaban su trabajo, hemos de hacer varias observaciones (gráfico 15). La primera es que algunos de ellos han omitido la respuesta, debido, seguramente, a que se encuentran en el concepto de *correturnos*, es decir, que se han de desplazar a distintos centros de dos provincias para cubrir vacantes bien por las vacaciones o bien las bajas de sus compañeros. Esta es la situación particular que se puede observar en la persona que contesta que su vivienda está ubicada en dos localidades (Vigo-Ourense) y de otro de los que no señalan ninguna localidad.

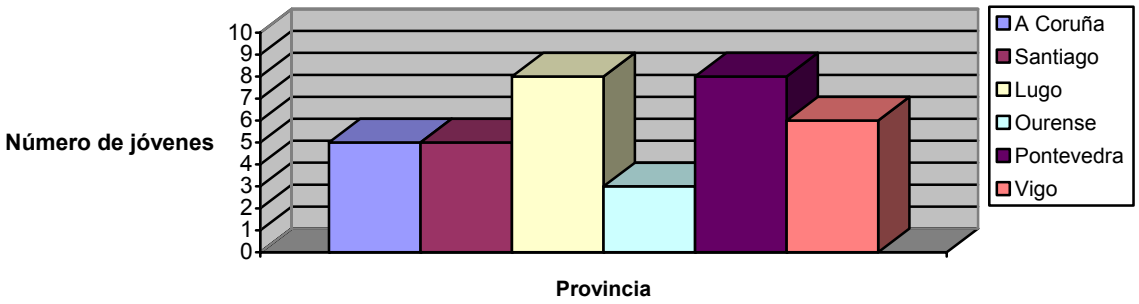
Gráfico 15. Educadores de las viviendas por localidad de trabajo



Por último, otro aspecto que hemos querido valorar en la muestra de los EVT ha sido el del número de jóvenes con los que trabajan. Sobre este particular es necesario puntualizar varias explicaciones sobre los datos obtenidos. La primera es que, así como en los centros encontramos poblaciones de 14-15 años y de más de 16; en las viviendas sólo encontramos jóvenes mayores de 16 años, aun cuando, en un principio, se había introducido la posibilidad de que se encontrasen las dos poblaciones. El motivo de ello es que, debido al limitado número de plazas totales de las viviendas y a su lista de espera, se ha restringido su oferta al segundo grupo, de forma exclusiva. También hay que aclarar que los cuestionarios de los educadores han sido rellenados de forma individual, y que al compartir habitualmente su trabajo dos ETV en cada una de las viviendas (ambos como responsables de todos los menores), hemos tenido que calcular las ratios sobre el grupo de menores residentes prorrateándolos entre los dos.

De otra parte, como ya señalamos antes, los *correturnos*, a causa de sus situaciones laborales particulares, desarrollan, sobre todo, unas tareas complementarias en las viviendas, por lo que no han sido tenidos en cuenta a la hora de otorgarles algún peso específico en la responsabilidad de los menores. Por todo ello, en lugar de valorar el número de jóvenes que se han asignado a los educadores, hemos preferido establecer el criterio en base al número de los residentes en las viviendas de cada localidad, para, de este modo, conocer con qué ratios estaban trabajando sus educadores (gráfico 16).

Gráfico 16. Jóvenes bajo la responsabilidad de los educadores de las viviendas tuteladas



10.2.4. Población y muestra de los empresarios

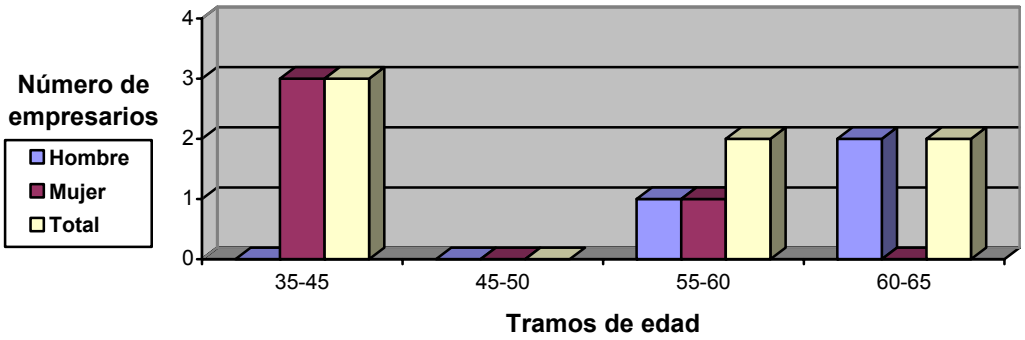
Un cuarto cuestionario tuvo como destinatarios a los empresarios, pues creemos que para realizar un verdadero análisis global del *Programa* debemos de tener en cuenta la participación de una muestra de los empresarios que han contratado a estos chicos. La intención de considerar su opinión fue la de poder observar hasta qué punto los presupuestos del *Programa*, en temas de socialización, formación y empleo, se correspondían con sus perspectivas. Además, su punto de vista nos parece vital a la hora de considerar las modificaciones y adecuaciones que puedan ser necesarias para mejorar todas las líneas de trabajo del *Programa*. El número de preguntas realizadas a este grupo ha sido inferior al de las formuladas a los otros colectivos, puesto que su contacto con las acciones del *Programa* también es menor.

Durante los años de ejecución del *Programa* han sido cientos los empresarios que han dado acceso a sus empresas a los jóvenes tutelados un hecho que nos permitiría, obtener de ellos muchas y muy variadas aportaciones. Sin embargo, pensamos que una pequeña muestra nos serviría para ver, más que los datos sobre sus éxitos o fracasos con los chicos, el talante o disposición con que se enfrentan a su contratación y cómo los ven en el trabajo, así como para observar si de los resultados obtenidos se deducen más o menos las mismas pautas que con cualquier otro tipo de personal. Así pues, a pesar de que la muestra pueda parecer corta, lo que se ha buscado es reunir en ella a un grupo de representantes que estuvieran seleccionados por unos criterios de idoneidad en función del tipo de sectores que más contratan a estos jóvenes; el medio en el que se radican sus empresas (rural o urbano): que fuesen hombres y mujeres, su grado de vinculación a la actividad empresarial o el número de trabajadores que dirigen, entre otros.

En primer lugar, nos vamos a referir a los aspectos de sexo y edad de los empresarios (gráfico 17). En este sentido, las respuestas han sido emitidas por tres hombres y cuatro mujeres, por lo que la representatividad de la opinión de ambos sexos va a estar aquí presente. En cuanto a la edad, observamos que el grupo de mujeres es más joven, estando entre los 35 y los

45 años, mientras que la mayoría de los hombres se encuentran entre los 55 y los 65. Este hecho es algo consustancial al mercado empresarial español, ya que las mujeres sólo han tenido unas mayores posibilidades de acceso a la condición empresarial durante las últimas décadas.

Gráfico 17. Empresarios por sexo y edad



Los estudios publicados recientemente sobre este tema revelan que, en los últimos años, las mujeres ya están creando más empresas que los hombres[217], a pesar de lo cual siguen siendo una minoría[218]. Un informe sobre la situación de las directivas y empresarias en España, correspondiente al año 2002, señalaba que, en la actualidad, "tres de cada cuatro empresas creadas en España son de mujeres, y uno de cada cuatro empleos que se crean en la Unión Europea lo proporciona una empresaria" (Aseme, 2002). Su principal centro de actividad está en las denominadas *microempresas* o empresas con menos de diez trabajadores. Su perfil, según Aseme (2002), es el de una mujer joven, con menos de 40 años, con carrera universitaria y bastante formación complementaria, preferentemente soltera o casada sin hijos. Un perfil que parece definir también a las empresarias de nuestra muestra (tabla 8).

Tabla 8. Tamaño empresarial en Galicia. 2003

	Galicia	*Microempresa*	*Pequeña empresa*	*Mediana empresa*	*Gran empresa*
Nº. de empresas analizadas	24.776	17.545	6.322	809	100
Personal ocupado (media anual)	341.693	66.356	124.804	74.472	76.061

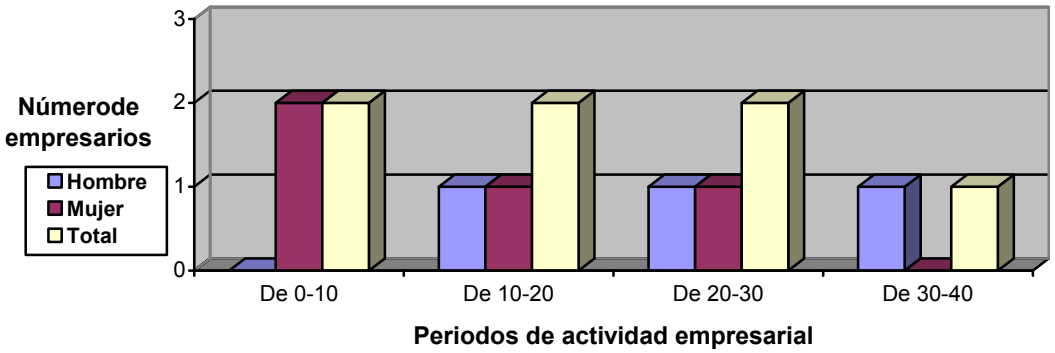
Fuente: Informe económico-financeiro da empresa galega (2003).

[217] "En el año 2001 se registraron 20.700 nuevas empresarias con empleados a su cargo, frente a l4.500 nuevos empresarios varones. El número de empresarias experimentó un crecimiento del 13% en el 2001" (*Vanguardia Digital*, 27/08/02).

[218] De los 784.000 empleadores en 2001, un total de 609.100 eran varones. Y entre los autónomos, sólo 531.900 de los 1.811.900 registrados eran mujeres. (*Vanguardia Digital*, 27/08/02).

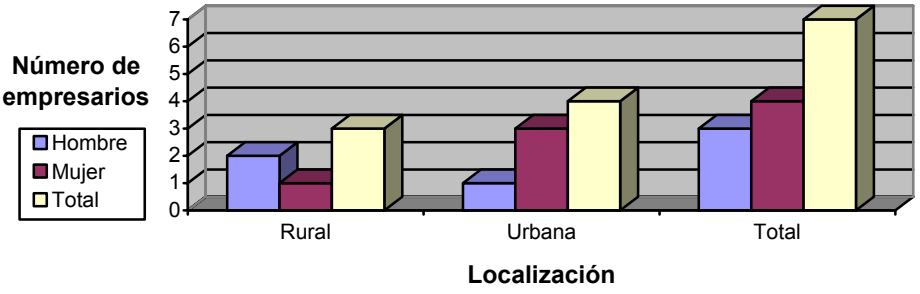
En cuanto al tiempo que las personas consultadas llevaban como empresarios y empresarias, éste se dispersaba a lo largo de los intervalos de años que hemos propuesto, y que van desde los cuatro años que llevaba una de las mujeres, hasta los cuarenta alcanzados por uno de los hombres (gráfico 18). Este fraccionamiento de la muestra nos va a permitir obtener una visión bastante panorámica de su percepción sobre los chicos, ya que las condiciones empresariales en las que se forjaron cada uno de ellos han sido muy distintas, debido a las diferentes etapas de la actividad económica española, en general, y de la gallega, en particular, por las que han tenido que pasar.

Gráfico 18. Tiempo como empresario en años



Otro de los componentes que deseábamos tener en cuenta en la muestra a la hora de aplicar las encuestas era que los sujetos no correspondiesen a un solo espacio económico, rural o urbano, sino que ambos estuviesen representados. De hecho, disponemos de encuestas cumplimentadas por personas de ciudades como Santiago o Vigo y de pueblos como Dodro, Catoira o Ames (gráfico 19).

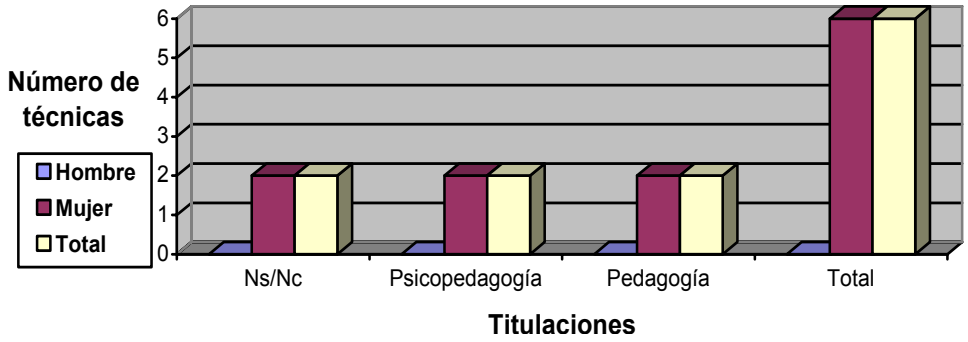
Gráfico 19. Localización de la empresa



10.2.5. Población y muestra de los técnicos de las Delegaciones Provinciales

En primer lugar, hemos de señalar que los cuestionarios sólo reflejan la opinión de las mujeres, ya que las Delegaciones Provinciales con competencias en materia de menores no disponían en el momento de pasarlos de ningún técnico varón (un dato más que corrobora la feminización de los servicios sociales, apuntada anteriormente). Además, las técnicas de las Delegaciones consultadas son el 100% de la población de profesionales relacionados con el *Mentor* (6). Las respuestas al cuestionario han sido aportadas por dos personas en A Coruña y Ourense, otra en Lugo y una última en Pontevedra (grafico 23). Así las cosas, todas las Delegaciones Provinciales han tenido representación en la muestra. A este respecto, hay que hacer una salvedad sobre el número de registros y el número de personas que los han hecho, ya que, en la provincia de Ourense, las dos técnicas que están en contacto con el *Programa* han realizado en común un único cuestionario, por lo que, aunque lo hemos de contar como uno solo, pues entendemos que las opiniones de ambas han sido fundidas en una sola, en cuanto al número de participantes en algunos de los datos que nos aportan las hemos contabilizado como dos. Otra característica que define tanto a esta muestra como a su población es el hecho de que todas ellas son tituladas del área de la Pedagogía (Pedagogía y Psicopedagogía) (gráfico 20). Esto es así, debido a que ellas mismas son las responsables de la coordinación del trabajo educativo de los centros.

Gráfico 20. Titulación de las técnicas de las Delegaciones Provinciales



En cuanto al contenido de las preguntas de su cuestionario, hay que señalar que se contemplan aspectos referidos a las labores que realizan para obtener información y opinión sobre los objetivos del *Mentor* y sus dificultades.

Las edades de estas técnicas se sitúan en una franja muy concreta, entre los 35 y los 45 años (gráfico 21), lo que supone que cuando cruzamos estos datos con los de su experiencia (dos están por debajo del año y medio de trabajo en este ámbito, mientras que el resto sobrepasa ampliamente los ocho años (gráfico 22) podamos concluir que se trata realmente de ex-

pertas con una alta veteranía, madurez y profesionalidad para aportar las respuestas necesarias a los temas que se les proponen.

Gráfico 21. Edad y sexo de los técnicas de las Delegaciones Provinciales

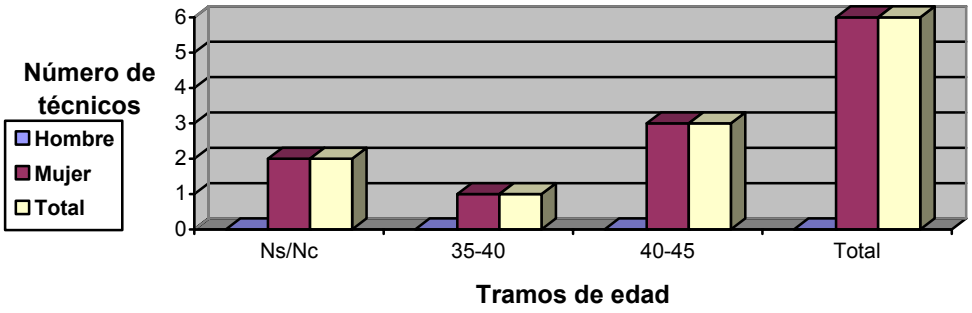


Gráfico 22. Tiempo como técnicas de las Delegaciones Provinciales

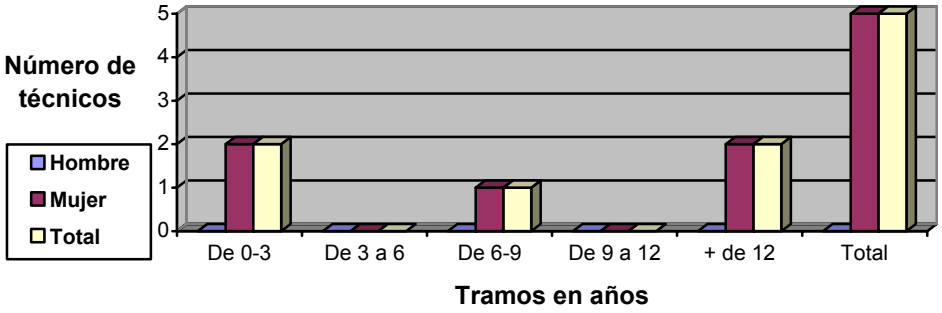
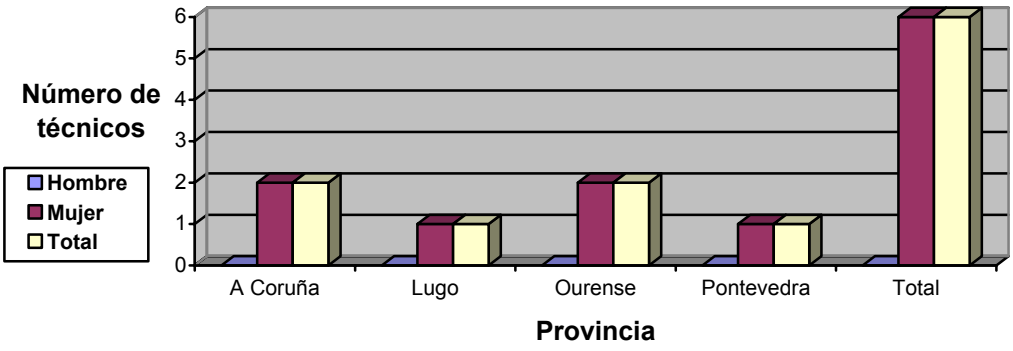


Grafico 23. Provincia de trabajo



La opinión expresada por las coordinadoras provinciales sobre la actividad sociolaboral que se lleva a cabo en el *Programa* va a suponer más una reflexión desde la posición de la supervisión que desde la ejecución, puesto que su cometido se centra, mayormente, en realizar

el seguimiento y la gestión administrativa de cada uno de los pasos dados con los chicos en cuanto a la inserción o autonomía (altas y bajas en el *Programa* o en las viviendas tuteladas, estudio de la situación familiar de los jóvenes tutelados, anotación de las acciones sobre cada joven en los registros de la Administración, evaluación de los informes emitidos por el programa, etc.).

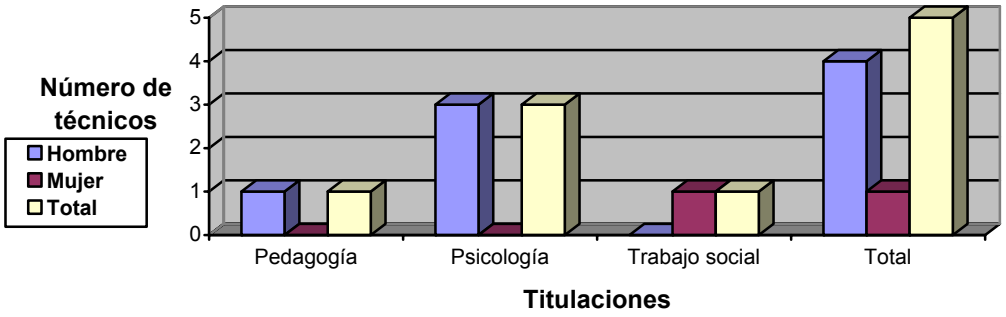
10.2.6. Población y muestra de los técnicos de *Programa Mentor*

El último cuestionario ha sido formalizado por los técnicos del propio *Programa*. Lo situamos al final de esta evaluación muestral por ser ellos los agentes de todo el proceso en cada una de las acciones que van a tener lugar con los jóvenes, por lo que su visión es muy amplia sobre lo que se hace y cómo se hacen las cosas dentro del *Programa*. En esta evaluación ha intervenido todo el grupo de profesionales que lo componen, lo que, al igual que ocurría con otros grupos, identifica población y muestra.

Su cuestionario contempla más preguntas que el de los otros colectivos, con el fin de darles la oportunidad de que hagan una valoración más exhaustiva de todos y cada uno de los procesos en los que intervienen. Eso nos permitirá, a la vez, contrastarlas con las expuestas por los otros grupos y enriquecer así la valoración global. Su cuestionarios, junto con los de los educadores de las viviendas, directores-educadores de los centros y jóvenes, conforman los cuatro pilares de la información básica acerca de cómo se desarrolla el *Programa Mentor*.

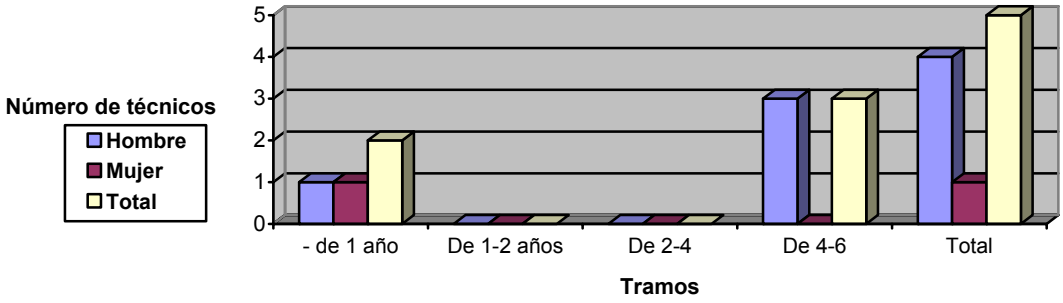
De los cinco técnicos que componen el equipo, cuatro son hombres y una mujer. Sus titulaciones se reparten entre la Psicología (3), la Pedagogía (1) y el Trabajo Social (1) (gráfico 24), siendo cualquiera de ellas de referencia para el trabajo que han de realizar, ya que éste se centra en aspectos como la valoración de la personalidad y los puntos fuertes del joven, el tratamiento psicológico individual, el apoyo psicológico y la orientación (Psicología), y la evaluación de las necesidades educativas para la formación, el diseño y la supervisión de programas formativos, el entrenamiento en habilidades de interacción, las actividades de ocio (Pedagogía), y la participación en la evaluación de los aspectos relacionados con la familia de los chicos, la ayuda a la familia y al chico a hacer un uso constructivo de los servicios públicos, desde el momento de la salida de la institución (Trabajo social). Estas son sólo algunas de las opciones que el *Programa Mentor* les plantea como profesionales a lo largo del proceso de inserción sociolaboral de los jóvenes, y de las que deberán dar cuenta como equipo interprofesional.

Gráfico 24. Titulaciones de los técnicos del Programa Mentor



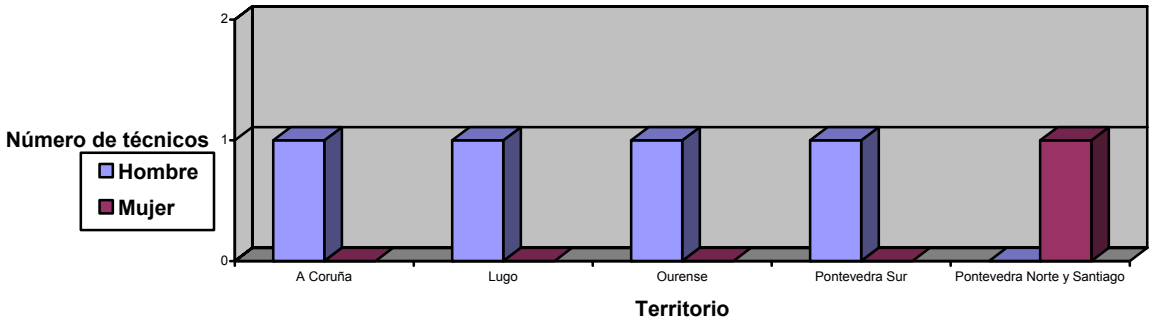
Dos de los componentes de este equipo eran unos recién llegados, concretamente uno de los hombres y la mujer, mientras que los restantes poseían ya experiencia (en torno a cinco años) en el *Programa* (gráfico 25). Este hecho nos permitirá obtener muchas y profundas reflexiones sobre todo lo que es su trabajo, en particular, y sobre las relaciones que mantienen con los otros agentes: empresarios, técnicas de las Delegaciones, educadores de las viviendas tuteladas y directores-educadores de los centros, aparte de, cómo no, con los chicos y las chicas, en general.

Gráfico 25. Tiempo de permanencia de los técnicos en el programa



La distribución geográfica de estos profesionales, al contrario de lo que ocurría con el resto de los consultados, no se relaciona con una localidad concreta, puesto que en este caso particular su labor se remite a territorios amplios. Esto se debe a que cada técnico del *Programa Mentor* (TPM) tiene un área concreta en la que realiza su labor, coordinándose con cada uno de los responsables de los chicos que están adscritos al *Programa*. Así, vemos que hay tres que desarrollan su actividad en un ámbito territorial provincial (A Coruña, Lugo y Ourense), mientras que otro localiza su trabajo en parte de una provincia (Pontevedra Sur) y el último en otra parte de esa misma provincia (Pontevedra Norte) y en Santiago de Compostela y su comarca (gráfico 26).

Gráfico 26. Distribución territorial de los técnicos del Programa Mentor



Como ya avanzamos al hablar del grupo global de jóvenes con los que trabajaba el *Programa Mentor*, éste ronda los 250 jóvenes. Su repartición entre los técnicos es la que queda representada en la tabla 9. Como se puede advertir, la asignación no es igual para todos los técnicos, aun cuando la mayoría de ellos mantienen su atención sobre un grupo formado por unos 50 chicos.

Tabla 9. Jóvenes bajo la responsabilidad de los Técnicos del Programa Mentor

Zona de trabajo	*Nº. de jóvenes*
Pontevedra Sur	70
Pontevedra Norte y Santiago	44
A Coruña	47
Lugo	50
Ourense	45
Total	**256**

TERCERA PARTE

DINÁMICAS DE FORMACIÓN E INSERCIÓN SOCIOLABORAL: ANÁLISIS DE DATOS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

El mercado laboral español presentaba hasta hace muy poco tiempo unos índices muy altos de paro. Esta circunstancia motivó que se dispusiesen nuevos cauces para habilitar medidas compensatorias que pudieran paliar las discrepancias entre la oferta y la demanda. Entre ellas están la formación ocupacional, las prácticas en la empresa, la compatibilidad de la formación práctica a través de talleres o en las escuelas taller. Todo ello ha permitido, en primer lugar, que se produzca un proceso de reacomodación de los que no habían sido formados suficientemente por el sistema educativo para las necesidades de los puestos de trabajo en la empresa. Pero, además, se han ido agregando al mercado laboral nuevos tipos de contratos que permiten la incorporación de los jóvenes de un modo más plausible, como son los contratos en prácticas o los contratos formativos, entre otras opciones.

Sin embargo, mientras esta adecuación tenía lugar para la población normalizada, algunas instituciones, como es el caso del sistema de protección de menores, mantenía su situación de forma casi impertérrita, como ya decía en el año 1977 el profesor Ortega Esteban (1992: 89): "el problema era grave. […] la aceptación de las familias, cuando las tenían, era en muchos casos dudosa y en Salamanca era prácticamente imposible encontrar un trabajo adecuado. Cuando lo encontraban, una vez que conocían su procedencia, los despedían. Era preciso encontrar personas que les comprendieran y les acogieran, pero carecíamos de los servicios necesarios de una asistencia social". O, poniéndonos en otro ejemplo de un momento histórico anterior: "a formación ocupacional que se impartiu nos centros de menores en xeral […] non foi entendida como un proceso formativo vinculado ao sistema educativo, senón máis ben como unha ocupación dos menores que por diferentes circunstancias remataban nun reformatorio, tratando así de adestralos nun oficio co que se pudesen gañar a vida, ao tempo que permitía un control sobre estes" (Soto Fernández, 2005: 73). Así las cosas, han tenido que pasar muchos años para que la preocupación política y social por la formación e inserción laboral de los tutelados se hiciera patente. Las políticas inclusivas son aún muy recientes en España; no así en otros países como Francia, Alemania o Gran Bretaña, donde los procesos migratorios internacionales tras la Segunda Guerra Mundial han hecho que se tuviesen que tomar medidas paliativas en este sentido[219].

[219] "Los países europeos han recibido grandes flujos de inmigración tras la 2ª Guerra Mundial. Estos países, postcoloniales y con sistemas de entrada controlada y temporal (guestworker), como Alemania, Francia y Gran Bretaña, permitieron la entrada de un gran número de trabajadores extranjeros provenientes del sur de Europa o de antiguas colonias para colmar ciertas necesidades en el mercado laboral pero a finales de los años 60 y en los 70 tomaron medidas para interrumpir los flujos". (Geddes y Niessen, 2005: 11).

El abordaje de las políticas europeas de integración laboral para todo tipo de colectivos ya fue puesto en marcha desde el *Fondo Social Europeo* a partir de los años 60[220], pero España sólo se incorporó tímidamente a estos fondos a partir de 1994 y de una forma ya incontestable desde 1999, cuando sus estructuras laborales, formativas y sociales se lo permitieron hacer de un modo eficaz. Tanto la conciencia y preocupación social por dar cabida a los colectivos con problemas de inserción y/o mantenimiento en el mercado laboral, como la posibilidad de que los servicios sociales se dotasen de nuevas fórmulas de inserción —empresas de inserción, empleo asistido, centros especiales de empleo, etc.— han hecho que su progreso hacia el campo laboral se haya visto muy potenciado durante los últimos años.

[220] El 11 de mayo de 1960 el Consejo Europeo de Libre Comercio (AELC) adoptó el reglamento relativo al Fondo Social Europeo, cuyo objetivo es fomentar el empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores en la Comunidad, que entrará en vigor el 20 de septiembre.

Capítulo 11

Análisis de datos de los cuestionarios

En este capítulo analizaremos los datos de la investigación de campo agrupados en función de cuestiones relevantes. Hemos dispuesto la información de este modo porque los datos obtenidos del estudio han sido recabados de distintos colectivos que han cubierto cuestionarios específicos, lo que produce una heterogeneidad de argumentos, que es necesario sintetizar y clasificar a fin de lograr unos juicios más o menos concluyentes.

Los puntos principales del desarrollo del capítulo han sido considerados como relevantes porque en ellos se aúnan las principales dinámicas del proceso de inserción sociolaboral del *Programa* (formación, inserción laboral, orientación y acompañamiento, autonomía, desinstitucionalización, etc.). Esos grandes enunciados los hemos subdividido, a su vez, en otros más concretos desde los que poder señalar las distintas apreciaciones de los sujetos participantes desde cada uno de los ámbitos pulsados en sus cuestionarios. También, como ya hemos apuntado en otra parte, hemos cruzado las opiniones de los diferentes colectivos sobre algunas cuestiones particulares para así poder destacar sus conformidades y sus diferencias, y valorarlas e interpretarlas adecuadamente.

11.1. Dinámicas formativas

En este apartado vamos a entrar en detalle sobre cuáles son las valoraciones que se hacen en torno a los procesos educativos-formativos de los jóvenes que están acogidos a la tutela pública por la Administración gallega. Esto debe ser así, por cuanto el mercado laboral, en concreto, y la sociedad, en su conjunto, han dictado sus propias normas a fin de crear unos cauces que conduzcan, mediante unos procesos determinados, a unos desenlaces que, si no son definitivos en algunos casos, sí llevan aparejadas consecuencias que serán difíciles de vencer *a posteriori*. O como dicen Salvá, Pons y Morella (2000: 218): “Las medidas de formación se encuentran cada vez más inoperativas cuando se plantean de forma aislada y tienden a ser, cada vez más, medidas clave con la condición de que se den estrechamente con medidas de otro tipo”.

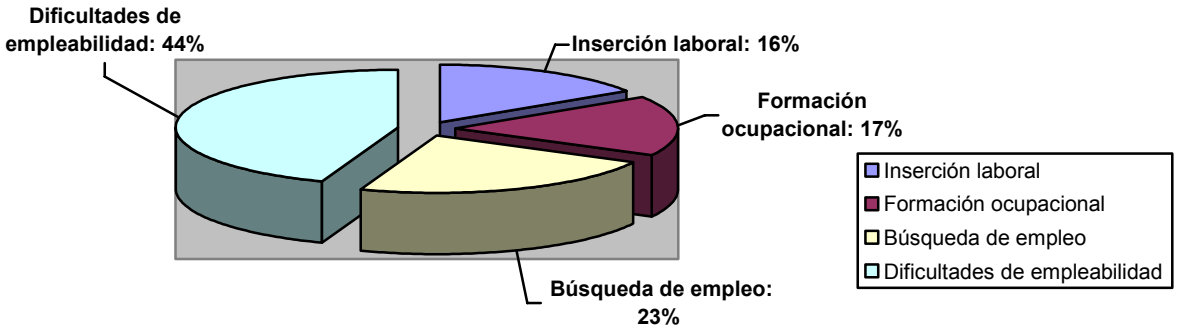
Con la formación, el menor desarrolla sus capacidades intelectuales e instrumentales además de progresar en su socialización. Desde la atención residencial se busca facilitar y estimular su integración, así como propiciarle el mayor beneficio posible de su estancia en la escuela acorde con su edad y sus capacidades. Y, en último término, permitirle su incorporación al mundo laboral y su independencia de forma normalizada.

En suma, se puede decir que un chico o una chica que hayan fracasado en su proceso escolar o que hayan experimentado un proceso de inadaptación como consecuencia de las frustraciones acumuladas y de un aprendizaje de conductas perturbadoras, llegarán al ámbito laboral con una escasa cualificación y una menguada empleabilidad. Esto les implicará una baja capacidad de elección laboral, lo que los empujará a coger el primer empleo que se les ofrezca, sean cuales sean sus condiciones. Entre estas situaciones laborales con una escasa gratificación personal y económica y el paro sólo hay un pequeño paso, y de aquí a solventar sus necesidades económicas y personales a través de medios ilícitos otro.

Otro elemento que ha de pesar en la inserción es el hecho de que, como dice Pérez Vilariño (2005: 31), "algunos de estos menores, además de provenir de familias con una fuerte desestructuración, tienen condiciones sociosanitarias de enfermedad psíquica o discapacidad que va a dificultar aún más su inserción sociolaboral; entre los menores del programa un 8,5% se encuentran en esta situación, y hay un 2% de menores que han sido integrados en el Mentor 15 porque se encuentran con capacidades al límite de la normalidad". Si tenemos en cuenta esta cuantificación, hemos de decir que en nuestra muestra habría 6 chicos en esta situación, algo que no hemos de desdeñar a la hora de valorar la falta de inserción global o su baja acomodación dentro de los trabajos.

Con los datos que se han recabado para este apartado se va a tratar de cerrar un poco más las variables anteriores, aportando una interpretación más concreta de lo que se está haciendo en cada una de ellas.

Gráfico 27. Los jóvenes de los centros respecto al Programa Mentor



11.1.1. Formación reglada: ¿tiempo ganado *versus* tiempo perdido?

En la transición hacia la vida adulta se da un ajuste complejo entre los procesos de formación, inserción profesional y emancipación familiar. Ese recorrido debe ser realizado teniendo en cuenta las características particulares del individuo, los componentes socioculturales de la sociedad en la que vive y los medios de que dispone para lograr sus objetivos.

Las claves del sistema educativo español actual en su adaptación al mundo laboral están presididas por el modelo de transición a la vida activa denominado *escuela de masas*, que se implantó en España a partir de los años 70, con un evidente retraso respecto al resto de los países europeos de su entorno, que ya la habían instituido a partir de la década de los 50. El inicio de este modelo escolar coincidió, desafortunadamente, con la crisis del empleo de los países occidentales, lo que supuso que mientras, por un lado, se producía un crecimiento progresivo y generalizado del nivel educativo de los jóvenes[221], de forma paralela, se engendraba un creciente deterioro en sus condiciones de acceso al mercado laboral. Garrido (1996ª) sitúa entre 1976 y 1982 la génesis del estancamiento de la inserción laboral juvenil basándose en que la proporción de desempleados que buscaban su primer empleo respecto a los que habían trabajado antes pasó del 50% al 70%. Por su parte, Cachón (2000), al hacer referencia a la proporción de menores de 25 años ocupados, señala que, entre 1977 y 1988, sus porcentajes cayeron del 16% al 12% en el caso de los hombres y del 31% al 14% en el caso de las mujeres.

De Zárraga (1985: 381-382) matiza la visión cuantitativa anterior bajo la paradoja de que los miembros de la "generación de los 80", nacidos entre 1956 y 1965, habían disfrutado de "una infancia dorada y fácil [vivida durante] n período en que se produce la extensión masiva de la escolaridad media y superior, de la que esta generación se beneficia, en un contexto de rápida elevación del nivel económico de las familias"; al llegar a la juventud, experimentaron un bloqueo e incluso un aislamiento obligados por una "actividad económica en plena crisis de empleo, cuando no sólo dejan de crearse los puestos de trabajo que serían necesarios para absorber una oferta creciente de mano de obra, sino que se destruye en proporciones masivas el empleo existente".

Todo lo anterior se traduce en una inserción laboral inadecuada: sujetos bien cualificados han de incorporarse a puestos que exigen una menor preparación, lo que comporta una inflación de sus titulaciones. Según Carabaña (1996), en el período 1972-76 más del 60% de

[221] En el curso 1979-80 había 1.678 centros públicos de Secundaria y 568 centros públicos universitarios, en el curso 1989/90 habían aumentado a 2.758 y 617, respectivamente (Cobo Suero, 1994). En el curso 2000-01, según la Estadística de la Enseñanza Superior del INE, había 847 centros adscritos a la Universidad pública, y en cuanto a las Enseñanzas Medias, en el curso 2002/2003 el MEC señala en sus estadísticas la existencia de 3.648 centros de ESO, Bachillerato y FP (INE, 2003).

los licenciados en Letras comenzaban su trayectoria profesional como profesionales superiores, el 25% como profesionales medios y el 15% como administrativos o en otras profesiones, mientras que entre 1987-91, estos porcentajes fueron del 40, 25 y 35%, respectivamente.

Durante los 80 y los 90 la reorganización del mercado de trabajo y del sistema educativo se orientará hacia una *segunda escuela de masas*. El principio de la reestructuración de los mercados de trabajo incide negativamente en la inserción laboral de los jóvenes al precarizar su experiencia laboral. Las reformas introducidas en la reglamentación laboral van a impactar, sobre todo, en la mejora de la empleabilidad de los jóvenes y en la necesidad de desregular[222] su acceso al primer empleo mediante fórmulas contractuales que aseguren la disponibilidad de su fuerza de trabajo. Así es como, a partir de 1986, se generalizan los contratos temporales de fomento del empleo que, aunque mejoran la eficacia de los buscadores de primer empleo (Garrido, 1996b), convierten la inestabilidad y la baja calidad en algo normal dentro de la experiencia laboral juvenil.

La respuesta política ante la precariedad laboral se prescribe a través del sistema educativo mediante la *LOGSE*, que prolonga la estancia de los jóvenes en las instituciones educativas, tanto para hacer coincidir la edad de educación obligatoria con la edad de inicio laboral (16 años), como por el refugio que les va a suponer la enseñanza secundaria postobligatoria a aquellos jóvenes que advierten un mercado laboral es poco proclive a su inserción. Esto hace que aparezca una bolsa de población escolar de derecho que no quiere estar escolarizada de hecho, ya sea por haber fracasado, porque no se ha adaptado bien al funcionamiento escolar o por cualquier otro motivo de orden personal, social o escolar. Este conjunto de *alumnos forzados* deteriora, mayormente, la convivencia escolar; crea falsas expectativas de que puedan ser reintegrados en la organización escolar, y provoca innumerables ensayos-error del sistema para encauzar su conducta y rendimiento escolar. Por tanto, la *LOGSE* ha aportado una solución adecuada para aquellos alumnos que no tenían posibilidades de acceder por su edad al trabajo y cuya base formativa todavía era insuficiente para su buen desarrollo sociolaboral, pero ha bloqueado la salida de los que rechazaban el marco escolar como el dispositivo de integración.

Las cifras reflejan que en 1975 estaban matriculados en algún nivel de la enseñanza reglada el 41,3% de los jóvenes de 16 años y el 34,5% de los de 17 años. Dos décadas más tarde, las tasas de matriculación habían aumentado al 60,2% y al 52,2%, respectivamente (CECS, 1997), y durante el curso 2002-03 la matrícula alcanzaba el 95,4% de la población del grupo de *edad teórica* (MEC, 2003). Este incremento de las tasas de escolarización juvenil corresponde, pues, con unas tasas de actividad descendentes: en 1987, la de los jóvenes de 16

[222] Desregulación definida en términos de sustitución de las estructuras de regulación fordistas (basadas en el empleo estable) por reglamentaciones que garanticen la flexibilidad de la mano de obra.

a 19 años era del 36,2%, mientras que en 2000 había bajado al 25,8%. Inversamente, en el mismo período las tasas de escolaridad habían aumentado del 49,2% al 69,5%. En el caso de los jóvenes de 20 a 24 años el proceso es similar, aunque menos acusado: las tasas de actividad laboral disminuyen del 67,11% al 61,5% y las de escolaridad aumentan del 21,4% al 39,4% (INE 2002).

Pero ante un grupo de jóvenes como es el tutelado, donde el tiempo para trabajar muchas de las tareas escolares, formativo-laborales y de inserción es muy corto, en la mayoría de las ocasiones no parece que sean posibles ni pérdidas de tiempo ni *espacios refugio*. Por ello, para muchos agentes del sistema protector, en general, y para los profesionales implicados en el *Programa Mentor* en particular, se plantea el problema de qué es lo más importante y, por tanto, es lo que se debe primar.

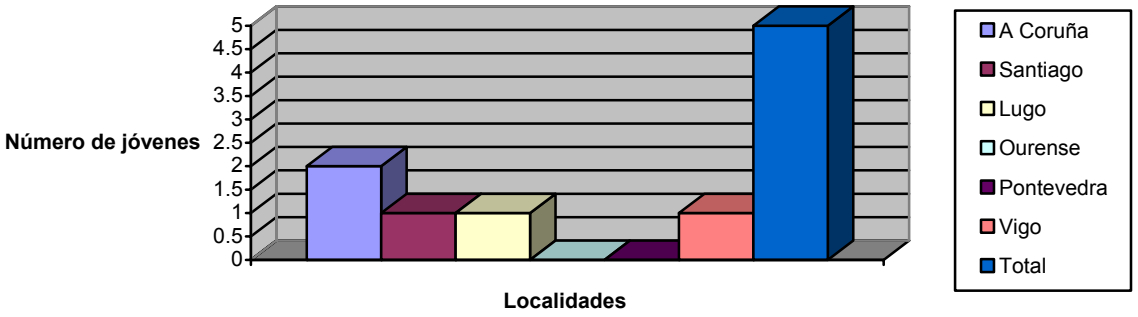
Cuando los educadores de los centros tienen que decidir entre mantener en la enseñanza reglada a un menor que ya lleva un cierto retraso o que avanza con algún tipo de dificultad y priorizar su incorporación a una formación ocupacional que le permita insertarse laboralmente, han de tener muy en cuenta todas las variables de su situación particular. De no ser así, le pueden acarrear al menor unas consecuencias graves para su futuro, máxime en una sociedad, como la nuestra, que vive centrada en los títulos obtenidos en el sistema reglado y que son los que sirven de llave a las personas para su progreso, no sólo laboral, sino también social. Ello supone que si se le priva a un chico de estos diplomas debido a su premura de tiempo para conseguirlos, puede significar a medio o largo plazo un estancamiento en sus procesos de promoción y, por tanto, de mejora en su calidad de vida, pues, por decirlo de una forma coloquial: "lo mejor es enemigo de lo bueno".

Ante este dilema, en el *Programa Mentor* se valora como más positivo el que los jóvenes sigan sus estudios reglados mientras su progresión sea más o menos acorde a la situación normalizada y ellos deseen continuarlos voluntariamente. Esta decisión se sustenta en que unos mayores logros en la formación reglada serán una baza determinante para seguir otros estudios formativos u ocupacionales o bien para encontrar más fácilmente un empleo más cualificado. Además, y siempre que el chico o la chica decidan continuar voluntariamente bajo el sistema protector, dispondrán de un tiempo extra para facultarse en aquellas otras posibilidades laborales que estén más acordes con sus propias expectativas y aptitudes. Coincidimos, pues, con Pérez Vilariño (2005:34) en "la importancia que para estos jóvenes tiene conseguir al menos la acreditación de primer nivel de enseñanza obligatoria. Sin ella no pueden tener acceso a puestos que les resulten atractivos y les faciliten una inserción sociolaboral estable". Más abajo veremos que esta perspectiva es también la mejor valorada por los propios chicos y chicas al solicitar una mayor formación para el empleo.

De las aportaciones de nuestro trabajo de campo se desprende que un grupo minoritario de chicos siguen realizando estudios reglados, lo que indica con claridad que la mayoría de

los inscritos en el *Programa* los han abandonado, siguiendo, así, el criterio que expusimos más arriba de no integrar en el *Programa* y, por tanto, en sus acciones, a aquellos jóvenes que prosiguiesen sus estudios académicos (gráfico 28). La opción de reintegrarse a los estudios reglados una vez iniciada la inserción laboral se toma, en muchas ocasiones, como un camino de retorno tras comprobar su baja empleabilidad.

Gráfico 28. Jóvenes con estudios reglados por localidades



A pesar de todo, se puede decir que los jóvenes tutelados acusan un alto grado de fracaso escolar (casi ninguno había terminado su enseñanza obligatoria). Un hecho que actúa en detrimento de sus expectativas de inserción al no haber logrado una formación cultural básica que les permita acceder a buenos empleos, algo que ellos mismos reconocen cuando se les pide que digan qué trabajo les gustaría realizar, al iniciar que lo único que les hace falta es terminar los estudios primarios: *el graduado escolar* (J 9); *que no tengo la ESO* (J 14); *pues que hace falta tener estudios* (J 23) (Esta afirmación la repiten hasta 8 jóvenes); *no sé leer ni escribir* (J 45). Y si utilizamos otras fuentes más globales, como pueden ser las de la UE, veremos que desde ella se establece como el mínimo necesario para luchar contra la pobreza y fomentar la ocupación que un 80% de la población obtuviese el título de ESO. Pero la realidad educativa europea tasada por Eurostat en el año 2002, decía que esta perspectiva estaba a 15 puntos de conseguirse (65% de la población de entre 25 y 65 años de la Unión Europea) En España, la distancia aumentaba hasta los 38 puntos (el 42%). Entre los motivos de estas bajas condiciones educativas españolas estaban, sobre todo, el elevado grado de abandono escolar, que se situaba en España en 2004 en un 30% (*Fundació un sol mon*, 2006) y que en Galicia era de un 25,2% (INECSE, 2004) (tabla 10), bastante lejos en ambos casos de la media de la UE-15 (18%) y, sobre todo, de la UE-25 (16%).

Tabla 10. % de jóvenes de 18 a 24 años que han abandonado prematuramente el sistema educativo, por Comunidades Autónomas (2003)

Comunidad	Jóvenes
Andalucía	36,3
Aragón	21,4
Principado de Asturias	27,1
Baleares	35,8
Canarias	32,6
Cantabria	27,6
Castilla y León	22,9
Castilla-La Mancha	33,2
Cataluña	28,3
Comunidad Valenciana	32,7
Extremadura	34,8
Galicia	25,2
Comunidad de Madrid	18,6
Región de Murcia	33,7
Comunidad Foral de Navarra	18,2
País Vasco	15,7
La Rioja	29,7
Ceuta y Melilla	39,3

Fuente: INECSE (2004).

Como se puede ver, la situación educativa reglada no es, ni mucho menos, boyante para la población joven; pero en el caso de la tutelada éste va a suponer un hándicap muy importante como iremos viendo a lo largo de este informe.

11.1.2. Formación ocupacional, distinta según el sexo

Vamos a referirnos, de forma breve, a lo que es la formación profesional reglada, por cuanto ésta no va a ser, en contra de lo que supone para el resto de los jóvenes, la formación a la que acceda un número importante de jóvenes tutelados, debido a que la mayoría han fracasado dentro del sistema educativo para estabilizar su vida sociolaboral antes de la mayoría de edad.

La formación profesional reglada actual está definida por su clara orientación hacia el empleo, pues incluye, en los planes de estudio, además de la formación en las competencias técnicas para un determinado puesto, aquellas otras de índole más personal y un período de formación en el propio centro de trabajo.

La política actual parte de los ciclos formativos como su estructura de base frente al sistema anterior que estaba basado en cursos y asignaturas. La duración de cada ciclo queda establecida en función de cada competencia profesional, oscilando entre 1.300 y 2.000 horas, de las que hasta un 25% pueden ser realizadas en una empresa, es decir, en un centro donde los procesos de producción y de prestación de servicios son desarrollados realmente. Y, como dice Uriarte (2001: 142), “los nuevos planes de formación profesional en donde se integran la

formación profesional reglada, la no reglada y la continua con el consenso y la colaboración de los agentes sociales y económicos garantizan un futuro cada vez más próximo" entre el mundo educativo y el laboral.

En cuanto a la formación ocupacional, hay que señalar que una de las principales desventajas con que se encontraban los jóvenes acogidos a la tutela pública antes de iniciarse el *Programa Mentor* era la falta de una formación profesional que les permitiese acceder a un empleo en términos competitivos con el resto de la población de su edad. Esta situación quedó recogida en el apartado *Justificación* del documento base del *Programa* presentado a la *Iniciativa Youthstart* de la Unión Europea por la *Xunta de Galicia*, cuando dice que con él se pretenderá proporcionar "a los jóvenes institucionalizados una experiencia socio-formativo-laboral que aminore las situaciones de desventaja respecto a otros colectivos" (Dirección Xeral de Familia 1998: s/p). Con posterioridad al año 2001, basándonos en los datos aportados por la Xunta de Galicia, hemos hecho un breve estudio de la situación del *Programa* en el que afirmábamos que "durante los dos últimos años de ejecución del *Programa Mentor* (1998-1999) se ha desarrollado una intensa labor de apoyo y acompañamiento a estos jóvenes, que se ha reflejado en el gran aumento que se ha conseguido respecto de la formación ocupacional, ya que éste era uno de sus principales hándicaps a la hora de que consiguiesen y/o mantuviesen un empleo. Las mejoras introducidas en su cualificación profesional se han conseguido por una doble vía: de una parte, a través de su incorporación a las aulas de las entidades dedicadas a este sector de actividad; de otra, mediante el desarrollo desde el propio programa de formaciones específicas diseñadas sobre sus necesidades reales y sobre las prioridades del mercado laboral, como fueron los casos de las actividades de restauración de muebles, limpieza industrial o carnicería.

Por otra parte, el *Programa* ha sido implementado durante su ejecución con la creación de tres empresas de inserción a fin de que proporcionasen y adaptasen en los jóvenes "aquellas aptitudes y actitudes necesarias para poder realizar adecuadamente su trabajo en una empresa normalizada" (Suárez Sandomingo, 2001: 157). Esta visión positiva venía corroborada por el dato de que 128 jóvenes se habían formado en cursos de formación ocupacional durante esos dos años. Desafortunadamente, las empresas tuvieron que ser cerradas por diversos motivos estructurales y de mercado.

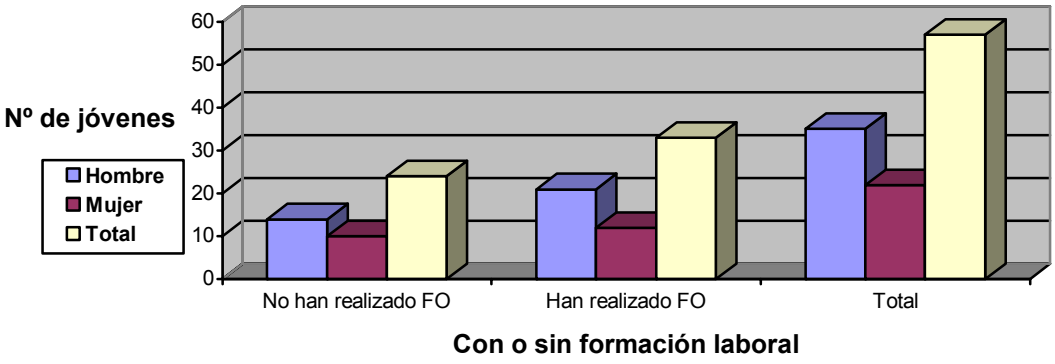
Como hemos expuesto en otra parte de este informe, la formación ocupacional ha surgido en España muy recientemente y sólo en los últimos años ha adquirido unas condiciones que la colocan en paralelo con la formación reglada, de la que reproduce el modelo en cuanto a métodos, organización, relación con el profesor, marco físico, etc., aunque cuenta también con unas características que le son propias. Gracias a ellas ha logrado consolidarse como una opción formativa alternativa para aquellas personas que no pueden seguir los estudios más academicistas de la formación profesional reglada. Se convierte, así, en una formación orientada exclusivamente a la mejora de la cualificación de los desempleados, mediante la adecua-

ción de la colocación de sus destinatarios por medio de los cursos de iniciación, capacitación o especialización.

Si analizamos los datos recogidos mediante los cuestionarios, podemos observar cómo se relaciona esta población respecto a este tipo de formación. Por ejemplo, se advierte que un 57,9%, es decir, 33 jóvenes de la muestra, han asistido a algún tipo de curso de formación ocupacional, siendo algo mejor el porcentaje para el grupo de los chicos (60%) que para el de las chicas (54,5%) (gráfico 29).

En este sentido, y dado el perfil de los jóvenes protegidos socialmente, la formación ocupacional parece una vía idónea que debe ser potenciada a fin de facilitarles su acceso al mercado laboral y, en consecuencia, la posibilidad de una vida independiente.

Gráfico 29. Jóvenes con o sin formación laboral



Si ahondamos un poco más en el análisis de los argumentos expuestos por los jóvenes y nos situamos en el número de cursos a los que han accedido, advertimos que dos tercios de los chicos de la muestra han dispuesto de, al menos, una posibilidad de hacer un curso frente a una cuarta parte que ha hecho dos, y dos de ellos, en concreto, que han realizado alguno más. En el caso de las chicas la situación es similar: con un curso hay nueve, es decir, tres de cada cuatro chicas, otra ha hecho dos y otras dos se han formado en alguno más (tabla 11). Esto nos lleva a estimar que el equipo técnico del *Programa*, conjuntamente con el resto de sus colaboradores, les han pretendido ofrecer a todos los chicos y chicas las mismas oportunidades formativas.

Tabla 11. Número de cursos de F.O. realizados por los jóvenes

	1 curso	2 cursos	+ de 2 cursos	Total
Hombre	14	5	2	21
Mujer	9	1	2	12
Total	**23**	**6**	**4**	**33**

El muestrario de especialidades en las que ha iniciado su formación cada uno de los sexos es amplio (tabla 12), yendo desde las formaciones clásicas para los chicos, como son las de albañilería, cantería, automoción, fontanería o electricidad, hasta otras menos recurridas como pueden ser la encuadernación o la asistencia a domicilio. En el caso de las chicas, sus preferencias se han inclinado hacia opciones como las de auxiliar administrativo, estética, peluquería, y otras menos habituales, como maquinista de confección industrial, gobernanta de hotel, manipuladora de alimentos o serigrafía. Ambos grupos, sin embargo, han compartido también algunas formaciones comunes, como es el caso de jardinería o informática.

Esto nos lleva a concluir que las opciones profesionales elegidas separan a chicos y chicas puesto que cada grupo elige formaciones diferentes. De cualquier forma, hay que significar que casi todos estos estudios disfrutan de una demanda media-alta por parte del mercado laboral, lo que encamina a los jóvenes a colocarse en una situación bastante ventajosa para iniciar su inserción y/o mantener un trabajo.

Tabla 12. Cursos realizados por especialidades

Especialidad	*Nº. de alumnos*
Albañilería	3
Asistencia a domicilio	1
Automoción	4
Auxiliar Administrativo	1
Auxiliar enfermería en toxicomanías y salud mental	1
Cantería	2
Carpintería	4
Carpintería de aluminio	1
Dependiente	1
Electricidad	1
Encofrador	2
Encuadernación	1
Estética	1
Fontanería	3
Gobernanta de hotel	1
Horticultura	1
Informática	4
Jardinería	6
Manipulador de alimentos	2
Maquinista de confección industrial	1
Pastelería	1
Peluquería	2
Pintura	3
Serigrafía (en la actualidad)	1
Soldadura	1
Talleres	1
Total	**50**

11.1.3. Programas de Garantía Social, la formación sin demanda

Según se extrae de la evaluación de los cuestionarios, no es una de las prioridades de los agentes del programa, aunque, como se verá en las conclusiones, es sentida como una necesidad que hay que tomar en cuenta y desde la que se debe trabajar con estos jóvenes su proyecto laboral.

Los *Programas de Garantía Social* han surgido con la aprobación de la LOGSE. Su finalidad es desarrollar acciones de carácter compensatorio en relación a las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables. Su ejecución se hace por medio de programas específicos para aquellos jóvenes que han abandonado el sistema educativo sin una titulación o que estén en previsión de consumar su abandono de modo inmediato o bien no estén alcanzando los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria. El objetivo de estos cursos es proporcionarles una formación básica y profesional que les permita incorporarse a la vida activa o proseguir sus estudios en distintas enseñanzas reguladas por la ley, especialmente en la Formación Profesional Específica de grado medio. A la vez que les permitirá desarrollar y afianzar su madurez personal mediante la adquisición de hábitos y capacidades para el trabajo y la actividad social y cultural. Buscan, por último, perfeccionar sus actitudes y dotarlos de los recursos y de las orientaciones necesarias para conseguir un puesto de trabajo o su autoempleo.

El enfoque metodológico de estos cursos hace posible que el alumnado sea capaz de percibir su formación como una nueva oportunidad, ya que busca su profesionalización en función de sus aptitudes e intereses entre aproximadamente 60 perfiles profesionales diferentes. Los cursos gozan de un alto grado de flexibilidad interna, de modo que admiten distintas modalidades, adaptándose a las características y expectativas de cada alumno. Su impartición se hace tanto desde Administraciones e instituciones públicas como desde entidades privadas o concertadas.

11.1.4. Necesidades formativas, necesidades percibidas

Como ya explicamos con bastante detenimiento al hablar de las características de los menores tutelados en general, y de los jóvenes inscritos en el *Programa Mentor* en particular, sus vidas han sido un continuo vaivén de *malos negocios* (progenitores sin los roles paternos adecuados, entorno social perjudicial, carencias emocionales, problemas económicos, etc.). Todo ello ha supuesto un cúmulo de situaciones que no han podido controlar y aún menos ordenar convenientemente para sacarles el provecho necesario para encauzar sus vidas y que los ha hecho perder un tiempo valioso para construir y madurar su personalidad. Y, además, se ven coartados por unos períodos muy cortos en que las instituciones sociales les exigen la consecución de unos objetivos que parecen inflexibles para cumplir sus expectativas de inclusión dentro de los estándares de normalidad.

Así pues, a los jóvenes inscritos en el *Programa Mentor* se les debe dar la oportunidad de disponer de fórmulas distintas a las empleadas con los grupos normalizados. Las respuestas

debieran ir en consonancia con sus condiciones vitales y sus procesos sociales. Así vemos cómo en la muestra de los jóvenes encontramos que más de la mitad de los que han estado buscando trabajo (30 de 54) han sentido que no estaban preparados para ocupar el puesto que se les encomendaría. Ellos mismos han advertido que para muchos de los trabajos que les han propuesto, más que una gran formación para desarrollarlos, lo que les faltaba eran unos mínimos conocimientos previos, es decir, unos rudimentos básicos para su desempeño (peón de albañil, de obrador, etc.), algo que les ayudaría para iniciarse sin dificultades. Pero también algunos chicos han encontrado que en otros trabajos sí habría que tener ya una preparación mínima para empezar a trabajar bien: por ejemplo en los de dependiente en un videoclub, camarero, y aún en otros que, aunque parecen sencillos, evidencian la necesidad de algunas nociones sobre sus propias técnicas y terminología, como es el caso del empleo de electricista, pastelero, jardinero, camarera, escayolista, instalador de pavimentos, dependienta de comercio o cocinera. Otro grupo de jóvenes encuentra que algún trabajo requiere, de por sí, alguna que otra cualificación teórico-práctica, como es el caso de los oficios de mecánico de coches o camionero. Por último, hay un pequeño grupo de muchachos que no se sienten preparados para ninguna profesión y juzgan los límites de acceso al mercado laboral como muy elevados. En definitiva, para estos chicos sus necesidades formativo-laborales son necesidades percibidas y, por tanto, debieran ser muy tenidos en cuenta por los agentes.

Las cosas se presentan de otro modo cuando la pregunta que se les hace es sobre las necesidades formativas valoradas desde el punto de vista de sus propios intereses. Es aquí donde la respuesta es mucho más contundente, puesto que la mayoría advierte esta carencia (de 57, 41 responden positivamente). Un buen número percibe la urgencia de formarse para trabajar en aquello que les gustaría y lo exponen así: *la falta de formació*[223]*n* (J 4); *los estudios que piden las empresas* (J 48)*; completar mi formación* (J 11)*; que no terminé mis estudios ni la formación específica ;no tengo la ESO ni la formación específica* (J 31); *la falta de estudios y de cursillos porque no tengo ni lo uno ni lo otro* (J 34); *la falta de estudios y formación específica* (J 29)*; mi formación y mis estudios* (J 5) o *por no tener estudios y a los que voy, a lo mejor, no presto atención* (J 12).

Otros añaden a su falta de formación el aspecto de la minoría de edad, o sólo se considera este último elemento como un hándicap: *que soy menor y el nivel de estudios necesario* (J 3)*; una escasa formación y la edad* (J 19)*; nada, simplemente tener la mayoría de edad* (J 14). Otro grupo, en cambio, reduce sus problemas a factores meramente externos: *necesito un poco de más apoyo* (J 1)*; no tener la suerte* (J 17)*; que hay poco trabajo y malo* (J 44); *que hay demasiada gente para tan poco trabajo* (J 16) o *que no hay el trabajo que quiero* (J 43).

[223] En la transcripción de las respuestas a los cuestionarios se ha utilizado el tipo de letra cursiva para destacarlas de los comentarios que van en tipo normal. No se ha utilizado el entrecomillado para dejar este para las citas de otras personas no implicadas en los cuestionarios. Así también, se ha respetado la lengua original de cada uno de los encuestados.

Los hay que piensan que más que los estudios, lo que influye en la consecución de un empleo es la experiencia laboral: *La experiencia y que es la primera vez que puedo estar en un trabajo* (J 50)*; la experiencia* (J 12); *que aún no estoy preparada para empezar a trabajar*, *hay que esperar un poco más de tiempo para trabajar muy bien y ser una buena trabajadora* (J 2); *que la mayoría de los puestos que ofrecen piden experiencia y si no la piden, eligen primero a quien tenga mayor experiencia* (J 20).

Pero también hay quien apunta otros factores: *no, porque no hay empleo* (J 25); *mi nivel es bajo y no estoy preparada para trabajar* (J 24), o bien, no tienen todavía el sentimiento de fracaso laboral: *nada porque estoy recibiendo la preparación adecuada para encontrar ese trabajo* (J 28).

Algunos chicos nombran variable comportamentales como sus déficits ante el empleo: *es porque soy muy vago* (J 37); *mi actitud* (J 33), o dicen que no les aparece el trabajo que quieren: *non hai* (J 47).

Para finalizar este punto, deberemos hablar de los pre-talleres que existen en algunos centros con el objetivo de prevenir situaciones de marginación derivadas del fracaso o absentismo escolar, a la vez que para proporcionarles una asistencia orientada al desarrollo de su autonomía personal y la adquisición de las habilidades necesarias para su incorporación al mundo laboral (Inglés Prats, 2005). Según la propia normativa de la Xunta de Galicia[224], estos equipamientos pueden ser autónomos o estar integrados en centros de atención de día o en centros residenciales; deberán contar con una sala-taller polivalente con material y utensilios adecuados a las especialidades que se impartan. Su ubicación podrá ser tanto en núcleos urbanos como en el medio rural, estando siempre en lugares de fácil acceso y con una red de transportes públicos adecuados; prestarán, además de las actividades ocupacionales y rehabilitadoras, el necesario apoyo psicosocial, proporcionarán orientación laboral y realizarán otras actividades de tipo cultural y recreativas.

11.1.5. Otras formaciones complementarias, la búsqueda de la autonomía

En este apartado nos vamos a referir a otro tipo de aprendizajes, como pueden ser las habilidades sociales o el aprendizaje de procesos de autonomía. Este tipo de conocimientos se imparten, principalmente, en las viviendas tuteladas y en aquellos centros de dimensiones reducidas (casas de familia). Es en ellos donde la teoría y la práctica se pueden llevar más en consonancia al permitir una mayor individualización y, a la vez, una mayor interacción entre lo aprendido y las contingencias de la vida cotidiana.

[224] *Decreto 329/2005, del 28 de julio, por el que se regulan los centros de menores y los centros de atención a la infancia* (DOG nº 156, del 16 de agosto).

Su preparación corre a cargo, casi siempre, de los educadores, aunque éstos suelen mantener una estrecha colaboración con los técnicos del *Programa* para diseñar aquellos procesos que puedan facultar al joven en los conocimientos útiles para la búsqueda activa de empleo y el desarrollo de una vida autónoma. Los directores-educadores ven esta coordinación con los técnicos del *Programa* como una *labor educativa y socializadora que se hace desde el centro* (DEC 4), a la vez que se realiza un asesoramiento del joven en las *pautas de comportamiento en el ámbito laboral y ocupacional* (DEC 15) y en su respeto a las normas sociales.

Hay que destacar la unanimidad que se da entre los educadores de las viviendas tuteladas a la hora de valorar que el vivir en ellas *le ayuda* [al joven] *a la hora de definir hábitos positivos, de darles una estabilidad, de crear un ambiente tranquilo y dialogante* (EVT 7). *Cuando se puede formar un buen grupo de chavales, que aún teniendo en cuenta sus carencias y, sobre todo, sus negativas, lleguen a implicarse en el funcionamiento de la VT, ayudan en mucho: Aprendizaje de autonomía, responsabilidad, convivencia* (EVT 9); […] *hábitos de conducta saludables*, *disciplina no cumprimento de horarios e tareas e habilidades sociais* (EVT 8) […], *Formación y preparación para la inserción*. *Semejanza con vida de adulta en familia normalizada con sus derechos y deberes* (EVT 12) […]; *control del tiempo libre, control de amistades* (EVT 2); […] *a ser conscientes de que dependen de ellos mismos* (EVT 6).

También tienen, con todo, unos ciertos inconvenientes o cuestiones negativas respecto a los condicionamientos de este entorno en relación a los menores, como pueden ser una cierta visión social prejuiciosa que hay sobre los centros de menores ya *que les crea un sentimiento de ser diferentes, asociándose vida en un centro a problemas conductuales, legales,…* (EVT 10), y creen que se podrían corregir con un mayor conocimiento y sensibilidad social. Además, ven que hay algunos déficits internos que están relacionados con el incumplimiento de los criterios de acceso a la vivienda desde los centros en los que los jóvenes se encontraban, unos criterios que, cuando son omitidos, permiten que se incorpore algún joven que *no está suficientemente preparado* o *seleccionan un candidato no idóneo para la vivienda,* [por lo que] *suele producirse una involución al emplear mal su libertad* (EVT 3) o incumplir con sus deberes dando *mal ejemplo al seguir permaneciendo en vivienda* (EVT 8).

11.1.6. Funciones de los profesionales en la formación de los jóvenes

A parte de indagar acerca de los resultados de las acciones formativas en torno a los jóvenes hemos querido conocer otros elementos relacionados con los procesos llevados a cabo por los profesionales encargados de los jóvenes tutelados. Así, hemos averiguado cuáles eran las funciones que tenían encomendadas respecto a la formación profesional los directores-educadores de los centros, los educadores de las viviendas y los técnicos del programa. Respecto a los primeros, observamos que la mayoría de sus respuestas son dispersas y hasta ambiguas. Algunos entienden que su función en este tema es *dar pautas de comportamiento* (DEC 12) o bien *dende o fogar planifícase o futuro do menor facendo todo o necesario para a súa auto-*

nomía personal (DEC 3). Los hay que precisan mucho más e interpretan que su objetivo es *poner los medios necesarios para que acudan a dicho programa: cumplimiento de horarios, transporte, apoyo educativo. Pero, más importante, un acompañamiento individual en el día a día* (DEC 9). Esta última es una opinión que repetida por casi todos los informantes. Algunos de ellos toman su tarea como la de un auxiliar del técnico del *Mentor*, estimando que su labor es la de *axudar nas xestións* (DEC 13), o *lo propuso el Programa Mentor* (DEC 4).

Otro aspecto interesante que hay que destacar y que se evidencia en algunos directores-educadores, es que manifiestan una mayor implicación en las labores asistenciales que en las puramente educativas, al subrayar la necesidad de *llevar a los menores a los cursos* (DEC 5) o *acompañar al menor al Centro de Formación Ocupacional para asistir a la selección inicial* (DEC 6). Sin embargo, la mayoría formula, sobre todo, su necesidad de estar atentos a lo que le suceda al chico o a la chica para, así, procurarle las informaciones y medios oportunos suscribiendo su labor a: informar, *motivarlos y dialogar para que vean la importancia de formarse para un empleo futuro* (DEC 4), acompañar y realizar un seguimiento, mantener contacto con el centro, controlar la asistencia, *estar en contacto con los técnicos* (DEC 5).

Por su parte, los educadores de las viviendas tuteladas responden casi igual que los directores-educadores de los centros, aunque en ellos se aprecia una mayor coherencia y unanimidad como grupo. Su tarea quedaría, según ellos, resumida de la siguiente forma: *en conjunto con el técnico, lo que hace* [el educador] *es mostrarles las distintas ofertas que hay para que ellos, según sus gustos y capacidades,* [y que ellos] *decidan cuál prefieren. Una vez iniciado* [el curso] *se hace seguimiento del comportamiento, estando en contacto con los responsables de los menores a asistir a un curso de formación ocupacional* (EVT 8). También dicen que hay que *enseñar al menor a valorar el curso de formación para conseguir un trabajo relacionado con el mismo. Motivarlo con posibilidad de conseguir un trabajo, un sueldo y poder independizarse, o por lo menos motivarlos con el aprendizaje adquirido curricularmente* (EVT 7), y procurarle *asesoramiento en la búsqueda de recursos formativos para el desarrollo del curso* (EVT 11).

Otros asuntos de los que afirman ocuparse son los de *buscar medio de transporte* (EVT 6)*, ayudarles a tramitar la beca de desplazamiento si es posible* (EVT 5) o, incluso, acompañarlos *al INEM y/o al SGC para que se apunten en los cursos* (EVT 4).

El tercer colectivo con responsabilidades funcionales ante la preparación laboral es el de los técnicos del propio *Programa*. Ellos perciben sus actuaciones de un modo unificado. Las valoraciones que más se repiten sobre sus funciones son las de informar y asesorar a los menores sobre la oferta de cursos y escuelas taller, los programas de garantía social, las gestiones a realizar; ayudarlos a cumplimentar las solicitudes; acompañarlos, si es preciso, a los recursos; motivarlos; reforzar sus habilidades básicas y tutorizarlos en su proceso formativo, así como motivarlos de cara a la asistencia y al máximo aprovechamiento del curso de formación

ya que, en definitiva, hay que *concienciarlos de la importancia de tener una formación mínima para integrarse al mundo laboral* (T 5).

11.2. Dinámicas de orientación y acompañamiento

Las acciones de orientación se enmarcan en un conjunto de actividades con las que se pretende paliar los desajustes o desencuentros entre la demanda y la oferta. El trabajo de los orientadores parte de una serie de presupuestos que dan lugar a su función y que, según Fernández Garrido (1999), se podrían resumir en:

- Muchos individuos no saben bien en qué podrían trabajar.
- La fuente general de obtención de información es la vida misma. Una parte de la información disponible es desinformación.
- Existe una capacidad limitada de manejo de la información.
- Los individuos poseen representaciones incorrectas de los itinerarios. Las estrategias de afrontamiento frecuentemente son débiles.
- Se dan, como consecuencia, respuestas desorganizadas no basadas en la racionalidad.

Pero a menudo los servicios de orientación públicos no ofrecen a los jóvenes tutelados la información, orientación y asesoramiento sobre las oportunidades del mercado de trabajo que éstos necesitan, ya que se suelen enfrentar a unas mayores dificultades que los que recurren a este tipo de servicios y que no son tenidas en cuenta por ellos. Esto ocurre porque las políticas de empleo no van dirigidas a los más desfavorecidos por ser una minoría y, por consiguiente, las acciones para promover sus oportunidades de orientación para el empleo no son su prioridad. Esto se produce aun cuando los colectivos en proceso de exclusión no son tratados todos por igual, pues mientras los discapacitados son atendidos por los departamentos de Servicios Sociales, teniendo como marco la *LISMI*, las personas en situación de exclusión social lo son en el ámbito de la Promoción Económica o de Trabajo, con base en medidas favorecedoras de la inclusión como pueden ser las empresas de inserción.

Entre los aspectos específicos de los jóvenes tutelados a los que hemos de aludir en la cuestión del empleo están su sexo, edad, etnia, nivel de educación y de formación, entorno familiar, condiciones de salud y discapacidad, entre otros, que ofrecen distinta relevancia para los procesos de empleabilidad respecto del resto del grupo de jóvenes y que, por tanto, no pueden abordarse desde procesos generalistas. El desafío para los orientadores es aquí muy especial, más, si cabe, si la pretensión es conseguir reequilibrar los elementos de su desigual-

dad respecto a su población etaria para que consigan unos empleos dignos y no sean abocados a realizar cualquier tipo de trabajo para sobrevivir.

A pesar de todas las pautas dadas por las políticas de no discriminación en el empleo, éstas siguen sin acabar de establecerse más que de un modo parcial en los distintos Estados de la Unión Europea, entre los que se encuentran, según el MISEP[225], los siguientes: Alemania, con la promoción de la enseñanza profesional entre los jóvenes extranjeros o alemanes en situación de dificultad; Bélgica, con los jóvenes desfavorecidos y el *Plan de garantía de empleo para jóvenes* (Región Flamenca); España, con el *Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional* (*Plan FIP*) o los *Programas de Escuelas-Taller* y *Casas de Oficio*; Irlanda, con los talleres de formación comunitaria y los de formación para desplazados; el Reino Unido, con el *Aprendizaje moderno* y el *Aprendizaje moderno acelerado*, o Suecia, con el *Plan de Formación Juvenil*, la responsabilidad municipal de seguimiento juvenil, la integración en el trabajo/inserción juvenil o los *Centros informáticos/centros activos*.

La falta de integralidad de las medidas inclusivas hace que la expectativa de una transición sin dificultades de la escuela al trabajo no se cumpla para muchos de estos jóvenes. Por ello, y mientras no se disponga de orientadores públicos de amplio espectro funcional, parece necesario seguir contando con orientadores o intermediadores *ad hoc* para los colectivos más vulnerables, bien sea desde la iniciativa privada o mediante la colaboración de ésta con las Administraciones públicas.

Estos orientadores laborales han de buscar, a través del acompañamiento laboral y el seguimiento en sus itinerarios formativos y de inserción, facilitar al joven su incorporación a la formación y al empleo y, posteriormente, su adaptación al entorno empresarial. Las acciones de acompañamiento deben, por tanto, tener en cuenta las características del joven a la vez que el desarrollo de los procesos necesarios para cumplir con los itinerarios programados. Este acompañamiento ha de ser realizado por un educador experto en asesoramiento laboral de forma que, en cada momento, pueda prever las dificultades con las que se puede encontrar el chico o la chica y, si es el caso, ayudarle a solventarlas de la mejor manera posible. No está de más apuntar con Roda, Urdaniz, Cosin y Orte (2001: 194) que "el acompañamiento se convierte en una de las estrategias transversales más importantes a incorporar a las actuaciones de Servicios Sociales [puesto que sus usuarios] son personas con determinadas situaciones que llaman a la puerta de un servicio solicitando algo más que ayudas económicas o prestaciones puntuales".

Los conocimientos del orientador se han de transmitir por medio de entrevistas tutoriales. Desde ellas se examinarán y adecuarán las actitudes y aptitudes de los beneficiarios, sus capacidades, destrezas y habilidades; se desarrollarán las relaciones con los demás y su auto-

[225] Citado en Cachón Rodríguez (1997). *Inserción laboral de jóvenes en la Unión Europea*. Montevideo: Cinterfor/OIT.

estima, y, a la par, se les ayudará a estudiar las posibles ofertas de empleo por las que puedan tener preferencias y se ajusten a su perfil profesional. Pero el orientador ha de funcionar también como un preparador en la resolución de la obtención de información sobre la empresa, la adaptación de cada currículo a cada oferta de empleo, etc.

En definitiva, las dinámicas de orientación y acompañamiento tratan de lograr que el joven adquiera las mejores características para su empleabilidad, un concepto que los expertos en recursos humanos han acuñado y con el que tratan de medir las posibilidades de encontrar y mantener un empleo. La empleabilidad consiste, sencillamente, en encontrarse en sintonía respecto a un puesto o a unos puestos de trabajo. Es un concepto que, lejos de ser universal en cuanto a su definición, varía según las personas e incluso según los momentos del mercado laboral. Así, hasta hace bien poco tiempo lo que interesaba en el rol del trabajo era hacer bien las cosas, poseer unas habilidades mínimas para desarrollar las funciones de un empleo, ser obediente, disciplinado y cumplidor, puesto que la empresa valoraba la organización y el método de los manuales, las descripciones de cargos y, por lo tanto, el tener claro lo que cada uno debe hacer y el hacerlo correctamente. En cuanto a la formación, la empresa se conformaba con que sus empleados tuviesen unos estudios básicos. Pero cuando se ha empezado a hablar de recursos humanos, esto es, a partir de los años 70, se pasó de la consideración de los trabajadores como una fuerza de trabajo a contemplarlos como el capital humano de la empresa. Según había expuesto el economista norteamericano Becker a comienzos de los sesenta, el conocimiento y las habilidades que forman parte de las personas, su salud y la calidad de sus hábitos de trabajo eran lo más importante para la productividad de las economías modernas, ya que de ellas se derivaban la creación, la difusión y la utilización del saber (Becker, 1983). A partir de entonces, la empleabilidad fue definida por las aportaciones novedosas que pudiese hacer el trabajador al emplear creativamente sus competencias. Este es el valor añadido esencial que él va a repercutir en su trabajo.

Así pues, lo que antes eran habilidades mínimas se vuelven aquí competencias generales, y donde antes se requerían competencias específicas y especializadas ahora lo que se busca son competencias transversales, como pueden ser los hábitos de comunicación, el trabajo en equipo, etc., exigiéndosele al trabajador conocimientos, experiencias y habilidades técnicas e interpersonales básicas. Además, éste ha de pensar que su formación no es algo terminado, sino algo que continúa a lo largo de su proceso laboral y que le afecta en todos los planos de su persona, es decir, es integral. Ahora ya no son válidos los rudimentos aprendidos del oficio o la profesión en un momento determinado, sino que se han de actualizar y mejorar a lo largo de toda una vida profesional.

Como decimos, no hay una sola definición de empleabilidad. Por ello hemos preguntado en nuestros cuestionarios a los diferentes agentes qué factores detectaban como elementos de éxito o de fracaso en los jóvenes que conseguían o no trabajar.

Para los directores-educadores del *Programa Mentor*, las características que son determinantes para mejorar la empleabilidad de estos jóvenes son las de: *responsabilidad, integración, dignidad* (DEC 1); *a capacidade de adaptación positiva*; *a capacidade de superación positiva* (DEC 3); *una valoración positiva de su esfuerzo* (DEC 5). Estos presupuestos parecen chocar frontalmente con algunas motivaciones que ven en estos jóvenes a la hora de buscar empleo, y que les llevan a apostar claramente por el hecho de conseguir dinero, incluso para acudir a un curso de formación. Asimismo, los directores-educadores nos advierten de que los jóvenes se crean falsas expectativas en torno a las ganancias que pueden alcanzar *con su formación. Lo que* [les] *frustra negativamente* (DEC 7).

Pero los directores-educadores no siempre tienen tan claro que lo que hagan por los chicos en sentido positivo pueda ser realmente eficaz. La necesidad de prepararlos para su autonomía en un futuro inmediato les lleva a la urgencia de tener que cumplir con esta expectativa en un breve plazo de tiempo, normalmente entre los 16 y 18 años, aunque ésta se pudiera alargar, en algún caso y de forma voluntaria, hasta los 19 o 20 años. Esta situación de emergencia hace que *muchos* [jóvenes] *van obligados, entonces su positivo es negativo, o en ocasiones van a cursos que no les gustan, aunque les gustaría hacer otra cosa pero no pueden, eso es negativo* (DEC 9). Sobre este último argumento apuntan que, para que su situación educativa mejore respecto al fracaso en el sistema reglado, hay que buscarles *algo que les guste, principalmente práctico, de poca duración (3 a 6 meses), horario reducido o por la mañana, o bien 8 horas. Los que tenían que hacer horas extra abandonaron* (DEC 10).

En el lado negativo, es decir, el de los jóvenes a los que les cuesta más encontrar o mantener un empleo, sus directores-educadores dicen que el prototipo es el de *los que no mostraron ningún interés por buscar trabajo, o bien cobraban alguna prestación (por mayoría de edad y alzamiento de tutela, por finalizar en centro cerrado, etc.), o bien por estar enganchados a las drogas* (DEC 10), o también, de aquellos jóvenes que *con alto retraso madurativo carentes de normas básicas de conducta. La tónica constante es la de preocuparse sólo del ahora, no del mañana* (DCE 4).

Los directores-educadores no sólo culpan al joven de su fracaso; también apuntan a factores externos que han podido favorecerlo, como su *aislamiento social en el trabajo*, *normalmente un internamiento prolongado* [que] *no les beneficia,* [ya que] *se acostumbran a que todo se dé hecho y les cuesta responsabilizarse* (DEC 14). De cualquier forma, la inseguridad del mercado laboral es para ellos una premisa decisiva a la hora de poder mantener un empleo: *no tenemos jóvenes trabajando continuamente* (DEC 7); *no conozco a nadie que haya conseguido un trabajo permanente desde Mentor. Generalmente duran el tiempo que dura la subvención que se le da al empresario y después no continúan* (DEC 9).

Un último apunte sobre las respuestas dadas por los directores-educadores es que la cuarta parte de ellos (4) han dejado de contestar a esta cuestión.

Por su parte, los educadores de las viviendas tuteladas nos advierten de que la ventaja de los jóvenes exitosos respecto de los que no consiguen insertarse con facilidad está en que los primeros disponen de una mejor *iniciativa personal*, *bajo nivel de agresividad* (EVT 12); *valor para presentarse ante el empresario, desenvoltura* (EVT 9); *dominio de las habilidades sociales y el nivel de formación reglada* (EVT 10); *su buena presencia y motivación para obtener unos ingresos* […] *la búsqueda de la independencia*, *tener dinero para sus gastos* (EVT 2)*; madurez y responsabilidad, darse cuenta de la situación en la que están, contar con una red familiar estructurada por pequeña que sea* (EVT 3); *el esfuerzo que realizan por mantener el trabajo aunque no sea de su agrado, demostrando un grado de responsabilidad mayor al de otros jóvenes de su edad en situación acomodada* (EVT 4). Por último, hay quienes hacen atribuciones externas: *El tiempo de permanencia en la VT de Santiago es un factor determinante en el éxito, ya que a mayor tiempo se pueden lograr más objetivos* (EVT 10); o ven *en el programa y la inserción laboral el recurso para su futuro* (EVT 9).

Por otra parte, las peores expectativas se las otorgan a los que consumen drogas, realizan *acciones ilegales,* [tienen] *medidas judiciales*, se comportan con *agresividad* (EVT 12); *no son críticos con su situación, creen que la Administración tiene el deber de ampararlos, no ven su futuro, viven el momento actual* (EVT 11); *viven en un mundo de fantasía* (EVT 6).

Como se puede apreciar, hay puntos comunes entre los dos grupos encuestados, tanto para los factores positivos como para los negativos. En ambos casos se señalan, en el lado positivo, la motivación por el dinero, la responsabilidad o su esfuerzo como acicates y, en el negativo, las drogas o su corta visión del futuro consideradas como trabas.

Los educadores de las viviendas ponen un mayor énfasis en su trabajo de acompañamiento, al subrayar que las habilidades sociales, la permanencia de un mayor tiempo en la vivienda o la visión positiva del ingreso de los menores en el *Programa* son factores relevantes para el acceso de los menores al mercado laboral. Los directores-educadores de los centros, por su parte, parecen tender a externalizar más los motivos, no atribuyendo grandes consecuencias de su labor a los resultados conseguidos por los jóvenes.

Digamos, por último, que los educadores de las viviendas ven en sus chicos cualidades superiores a los jóvenes que conviven con sus familias, mientras que los directores-educadores ponderan más su acomodación a la institución y, por tanto, su resistencia a adquirir responsabilidades frente a su autonomía.

Desde el punto de vista de los técnicos del *Programa*, su visión parece muy clara en relación tanto con los méritos como con los obstáculos que exhiben estos jóvenes. Entre los primeros, destacan que los que tienen éxito presentan *motivación, interés, maduración, autoestima, sentido de la superación* (T 1); *formación básica académica*, *formación laboral*, *mayoría de edad*, mientras que *los no exitosos carecen de habilidades necesarias para la inserción* o manifiestan *agresividad y falta de control* (T 2).

Como se puede observar, existen elementos que todos los grupos contemplan como interesantes para la empleabilidad, como son la motivación, la madurez, la formación reglada, el sentido de la superación o el esfuerzo. Pero ¿son estos conceptos, compartidos por los agentes, los que más valoran los empresarios que contratan a los jóvenes tutelados? En su encuesta, los empresarios responden que los empleos que ofrecen permiten el acceso de cualquier persona sin una gran formación profesional específica. Tres de ellos dicen que simplemente necesitan el título de Graduado Escolar, uno más añade que son necesarios conocimientos de informática, otro precisa algún curso de mecánica y dos más no especifican ningún tipo de enseñanza previa, más bien *poca* (E 5), o simplemente, *ganas de traballar* (E 2).

Las tareas que han de realizar en los trabajos para los que han sido contratados estos jóvenes van desde las de mozo de almacén hasta las de atención al público, pasando por las de repartir pedidos, cortar, medir, encolar, unir piezas y colocarlas, limpiar en obras, oficinas y locales comerciales o comprar artículos, entre otras muchas y diversas. Esta variedad de tareas nos hace ver que hay bastante correspondencia con la petición que se les hace de formación previa. Con un techo de empleabilidad como éste, que puede definirse como más bien bajo y que, por tanto, puede cumplir un buen número de personas desempleadas, la cuestión siguiente es: ¿por qué los empresarios eligen a estos chicos entre otras muchas opciones posibles? Las respuestas a esta cuestión las plantean con los siguientes argumentos: *son rapaces que merecen unha oportunidade* porque *lo tienen más complicado* (E 6) o, simplemente; *son como todos los jóvenes, todos fuimos iguales* (E 1), y a los jóvenes les *resulta difícil entrar en el mundo laboral* (E 7). Estas respuestas contienen dos vertientes; una, la solidaria: hay que darles una oportunidad, tienen una vidas complicadas y necesitan ayuda, y otra, igualitaria con respecto tanto a los demás jóvenes sin empleo como a los propios empresarios cuando se encontraron en esa misma etapa evolutiva.

Estos empresarios suscriben que el trabajo que han realizado los profesionales del *Programa* les ha ayudado mucho a la hora de decidirse a apoyarlos: *nos ayudaban y nos gestionaban las ayudas de la Xunta* (E 2), o *necesito xente, e se me axudan ou me garantizan certa responsabilidade, sempre axuda* (E 5). Es decir, si alguien los asesora y colabora con ellos en el control social de los jóvenes y en sus dificultades, su contratación es más factible.

Cuando se les consulta sobre cuáles son los aspectos positivos que ven en los jóvenes tutelados, sus comentarios van desde un *non sei* (E 3) hasta valoraciones más explícitas como: *si queren, poden traballar moi ben* (E 2); *tienen gente detrás que los apoyan* (E 4)*; necesitan demostrar que poden vivir solos e sen axuda* (E 5)*,* o *el adquirir hábitos como cumplimiento de horarios…* (E 6).

Todo lo anterior se podría resumir en que si tienen disponibilidad para madurar en todos los procesos de su autonomía, y reciben el apoyo socioeducativo que les dan los técnicos y los educadores que trabajan con estos jóvenes van a encontrar trabajo más fácilmente.

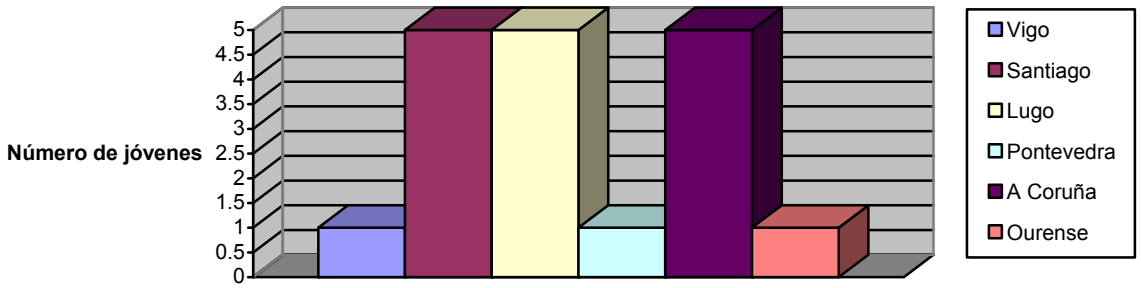
En definitiva, las valoraciones de la empleabilidad de unos, los agentes de acompañamiento de los jóvenes, y de otros, los empleadores, parecen ser bastante coincidentes, aunque se observa una mayor demanda de elementos por parte de los primeros, puesto que éstos ven que a mayor falta de aspectos de empleabilidad, menor posibilidad de encontrarles a los chicos un empleo, mientras que los empresarios valoran a los jóvenes que han empleado en función de sus posibilidades de trabajar en el puesto asignado (cuadro 30).

Cuadro 30. Factores influyentes en el éxito o fracaso laboral de los jóvenes tutelados

Agentes	*Exitosos*	*No exitosos*
Directores-educadores	– Responsabilidad. – Dignidad. – Capacidad de adaptación positiva. – Capacidad de superación. – Valoración positiva de su esfuerzo. – Trabajar en algo que le guste. – Trabajar en algo práctico y de poca duración (3 a 6 meses), horario reducido o por la mañana, o bien 8 horas.	– Se ven obligados (van a cursos que no les gustan, aunque les gustaría hacer otra cosa pero no pueden). – No muestran ningún interés por buscar trabajo. – Cobran alguna prestación (por mayoría de edad y alzamiento de tutela, por finalizar en centro cerrado, etc.). – Están enganchados a las drogas. – Alto retraso madurativo. – Sin normas básicas de conducta. – Se preocupan sólo del ahora. – Aislamiento social en el trabajo. – Un internamiento prolongado no les beneficia, se acostumbran a que todo se dé hecho. – Les cuesta responsabilizarse
Educadores viviendas tuteladas	– Mayor iniciativa personal. – Bajo nivel de agresividad. – Valor para presentarse ante el empresario. – Desenvoltura, dominio de las habilidades sociales. – Buen nivel de formación reglada. – Buena presencia. – Motivación para obtener ingresos. – Búsqueda de la independencia. – Tener dinero para sus gastos. – Madurez y responsabilidad. – Darse cuenta de la situación en la que están. – Contar con una red familiar estructurada por pequeña que sea. – Esfuerzo por mantener el trabajo aunque no sea de su agrado, demostrando su responsabilidad. – El tiempo de permanencia en la VT, a mayor tiempo más objetivos logrados. – El programa como recurso de apoyo a la inserción y para su futuro.	– Consumen drogas. – Realizan acciones ilegales. – Con medidas judiciales. – Agresividad. – No son críticos con su situación, creen que la Administración tiene el deber de ampararlos, no ven su futuro, viven el momento actual. – Viven en un mundo de fantasía.
Técnicos	– Motivación. – Interés. – Maduración. – Autoestima. – Sentido de la superación. – Formación básica académica. – Formación laboral. – Mayoría de edad.	– Carecen de habilidades necesarias para la inserción. – La agresividad. – La falta de control.

Después de haber visto los rasgos detectados por unos y por otros sobre cómo incorporar a los jóvenes al empleo, sólo nos queda por saber cuántos jóvenes se encuentran en línea con los procesos normalizados de inserción laboral y cuántos pueden tener dificultades para conseguir un empleo. Desde esta perspectiva, los educadores de los jóvenes residentes en las viviendas han detectado 18 posibles candidatos que pueden mantener un bajo nivel de incorporación laboral si no se les apoya adecuadamente. El mayor número de ellos parece encontrarse en A Coruña, Santiago y Lugo con 5 jóvenes en cada ciudad, mientras en cada una de las restantes viviendas (Pontevedra, Ourense y Vigo) sólo aparece uno. Según esto, los otros 17 jóvenes (48,57% de los residentes en las viviendas) se encontrarían en mejores condiciones o sintonía con los procesos de empleo (gráfico 30).

Gráfico 30. Jóvenes con dificultades de empleabilidad por localidades de las VT



Es preciso hacer algunas aclaraciones sobre los datos aportados por los directores-educadores de los centros respecto al total de jóvenes mayores de 16 años que en el momento de pasarles el cuestionario estaban bajo su responsabilidad. Para que la muestra fuese correcta y no se produjesen duplicidades, hemos tenido que contabilizar sólo a los jóvenes que estaban acogidos en cada centro, desechando a aquellos que se repetían desde la perspectiva de la responsabilidad que sobre ellos tenían los directores-educadores cuando coincidían varios para un mismo centro. También hemos retirado de la evaluación a los jóvenes que se hallaban en situación de proseguir sus estudios reglados, ya el *Programa Mentor* considera que no se les debe apartar de esta línea con otro tipo de propuestas alternativas y que sólo se debe ejercer sobre ellos una supervisión del progreso en sus estudios.

Tras estas apreciaciones, encontramos que el grupo más numeroso de jóvenes adscritos al *Programa*, cuantitativa y porcentualmente, es el de aquellos que comparten dificultades de empleabilidad (45 de ellos, un 44% de una muestra de 101 jóvenes), es decir, un porcentaje aproximado al obtenido en las viviendas tuteladas. Así pues, la evaluación que hacen sobre

sus pupilos unos y otros deja entrever que su reparto de dificultades es bastante equitativo a la hora de realizar su trabajo.

11.2.1. La búsqueda de empleo

Sintetizando lo dicho hasta aquí, se observa que para estos chicos y para sus técnicos y educadores responsables, las tareas a llevar a cabo en búsqueda de empleo son ciertamente dificultosas. Buena prueba de ello es que la mayoría de los jóvenes que conforman la muestra dicen encontrarse en situación de búsqueda (22). A ellos habría que sumar los que respondieron que no saben o no contestan, por entender que no están ni trabajando ni formándose. De lo contrario, deberían tener claro su status. Su situación de *standby* pudo hacerles interpretar incorrectamente su condición de buscadores de empleo (10). Así pues, estaríamos hablando de más de la mitad del grupo (32). Ello nos lleva a percibir que sus debilidades formativas, laborales y personales son acusadas para acceder a un empleo. Tampoco hay que desdeñar la propia incapacidad del sistema laboral para absorber a los demandantes del primer empleo, por cuanto, en el momento de la encuesta, había en Galicia en torno a los 20.000 jóvenes en esta misma situación, según ponen de manifiesto los datos de la tabla 13 del paro registrado en 2005.

Tabla 13. Paro registrado de menores de 25 años - 2005

Mes	Total de parados
Xaneiro	23.652
Febreiro	23.515
Marzo	23.632
Abril	22.803
Maio	21.883
Xuño	20.356
Xullo	18.115
Agosto	17.669
Setembro	18.165
Outubro	19.581
Novembro	21.256
Decembro	21.838

Fuente: Instituto Galego de Estatística (2005).

Según la tabla 14, los jóvenes españoles entre 16 y 19 años (grupo en el que se sitúa la mayoría de los jóvenes tutelados gallegos de la muestra) mantenían un índice de actividad del 28,86%. Este escenario en Galicia era algo peor, puesto que durante el período en que se procedieron a pasar los cuestionarios, su tasa se situaba en el 21,00% para la población de jóvenes de entre 16 y 24 años. Por su parte, los quince jóvenes de la muestra del estudio que se hallaban trabajando suponían el 26,3% de dicha muestra.

Tabla 14. Tasas de actividad por sexo y grupos de edad

AMBOS SEXOS	51,96	52,46	53,59	52,99	54,27	55,49	56,36	57,35
16 a 19 años	24,28	25,27	26,26	25,59	25,51	25,31	25,46	29,86
20 a 24 años	59,46	60,29	61,36	60,24	61,69	63,13	64,30	67,04
25 a 54 años	76,17	76,74	77,93	76,55	78,17	79,60	80,56	80,86
55 y más	16,04	15,81	16,39	16,69	17,10	17,65	18,06	19,10
VARONES	65,45	65,69	66,49	66,23	66,96	67,71	68,09	68,78
16 a 19 años	28,13	28,64	30,33	30,62	31,37	30,93	31,09	34,08
20 a 24 años	62,73	64,02	65,23	65,70	66,84	68,59	69,85	72,11
25 a 54 años	92,75	92,74	92,92	91,66	92,09	92,48	92,53	92,38
55 y más	25,71	25,27	26,05	26,40	26,85	27,37	27,47	28,43
MUJERES	39,22	39,96	41,39	40,43	42,20	43,84	45,19	46,41
16 a 19 años	20,24	21,73	21,99	20,30	19,34	19,41	19,53	23,35
20 a 24 años	56,04	56,39	57,31	54,53	56,30	57,42	58,50	61,74
25 a 54 años	59,51	60,64	62,91	61,27	64,06	66,49	68,32	69,01
55 y más	8,25	8,17	8,57	8,84	9,18	9,75	10,40	11,49

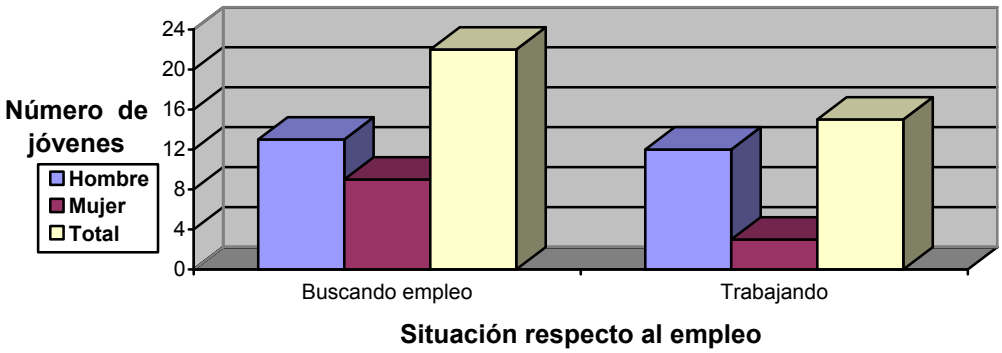
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2006).

Si analizamos estos datos en función de la separación por sexos, vemos que sólo tres de las 22 chicas estaban trabajando, es decir, una de cada siete, mientras que en el caso de los chicos eran 12 de 23, algo más de la mitad, lo que revela que son las chicas las que notan los mayores escollos para encontrar un puesto de trabajo (tabla 15 y gráfico 31).

Tabla 15. Situación laboral de los jóvenes tutelados

	Buscando empleo	Trabajando
Hombre	13	12
Mujer	9	3
Total	**22**	**15**

Gráfico 31. Situación de los jóvenes tutelados respecto al empleo



11.2.2. Recursos de apoyo a la búsqueda de empleo

Los recursos para apoyar la búsqueda de empleo son diversos, como también lo son las necesidades de cada uno de los jóvenes a los que se dirige la intervención, yendo desde la información sobre sus oportunidades de empleo hasta la gestión de algunas ofertas concretas,

pasando por la orientación profesional personalizada. Este tipo de recursos, en general, pueden brindárseles en las instituciones sociales de referencia para la inserción al mercado laboral, como pueden ser el SGC o las ETT. No obstante, los jóvenes tutelados manifiestan que también suelen usar los servicios ofrecidos por los técnicos y los educadores de las viviendas tuteladas. Otras alternativas a las que acuden son el rastreo por los periódicos y las visitas a las empresas, así como el envío de currículos. Uno de los jóvenes declara: *Encontré trabajo en el mismo día que fui. De las dos veces que fui a la empresa directamente* (J 29). La alternativa que aparece menos mencionada es la de los conocidos, quizás porque las personas próximas (familiares, amigos, etc.) están en su misma situación o simplemente ni siquiera tienen esta posibilidad debido a que su red social de apoyo es mínima. Sólo dos jóvenes apuntan su éxito en la búsqueda a sus conocidos: *He ido al INEM, pero los trabajos que he conseguido han sido por familiares o amigos* (J 19); *Fuí a la empresa, se lo pedí a mis padres* (J 12), y otro se manifiesta a sí mismo como responsable sin ningún tipo de mediación: *Yo solo* (J 47). Otros indican que miraban *anuncios en portales*, *tablones de anuncios*, *Páginas Amarillas* (J 48). Y aún otro manifiesta que lo hizo *por selección* (J 3).

Los pasos que dan los directores-educadores de los centros en el sentido de ayudarles a conseguir formación en la búsqueda de empleo van dirigidos a que puedan *elegir una vía formativa (ocupacional), orientarlos hacia un curso adecuado. En el caso de salida laboral:* [les inducen a la] *lectura de prensa para búsqueda de empleo, preparación de entrevista, seguimiento laboral* (DEC 4) y *si el joven ya tiene experiencia en este tema se fomenta su autonomía para la búsqueda de empleo* (DEC 6).

Las soluciones que exponen estos profesionales van desde acciones pasivas, en las que los jóvenes *solicitan el apoyo del responsable* (DEC 2); *las educadoras* [son las que] *gestionan las vías a usar*, *mediante coñecidos e por resposta a anuncios*, pasando por la solicitud del demandante de su inclusión en los listados de las *oficinas del INEM y CIMO como a empresas de trabajo temporal, en las que entregan curriculum* (DEC 12) hasta con una búsqueda más activa a través de los periódicos, entrevistas con la empresa, Internet o el teléfono.

A pesar de que se da una cierta implicación de unos y otros en este tema, también parece existir un cierto descontento por parte de los directores-educadores en el desarrollo de su labor respecto a la inserción laboral, puesto que hay uno que avisa de que *son pocos los que utilizan los medios que se le ponen a su alcance (INEM, periódicos, etc.). Como está acomodado a que se les dé todo hecho, en esto también la quieren igual* (DEC 9).

En definitiva, el sumatorio de operaciones en las que se implican los directores-educadores de los centros cubre no sólo la parcela que desde el *Programa* se les tiene asignada, sino muchas otras partes reservadas a sus técnicos, como pueden ser:

- Mantener *contacto con las asociaciones locales para cursos y centros de formación reglada* (DEC 5).
- Ver cursos del *Plan FIP*.
- Buscar ofertas de empleo a través del periódico o en Internet.
- Enseñarles a *contactar telefónicamente con las empresas* (DEC 5).
- *Orientar a los jóvenes de cara a formación o empleo* (DEC 15).
- Entregarles la documentación que precisen.
- *Inculcarles los primeros hábitos laborales* (DEC 1).
- Formarlos para la realización de las *entrevistas de empleo* (DEC 1).
- Asesorarlos en la *búsqueda activa de empleo* (DEC 15).
- *Gestionar los recursos de empleo* (DEC 15).
- *Ir a la oficina de empleo* (DEC 1).
- Acompañarlos a las entrevistas de empleo.

Se observa pues que el director-educador del centro colabora activamente en las directrices que el técnico le va marcando e intenta unificar criterios de actuación o, como dice uno de los encuestados, sencillamente y en un tono personal, *secundarles* [a los técnicos] *en todo lo que desde el Programa Mentor me indicaban* (DEC 14).

En algún caso, el centro desarrollaba las actividades de búsqueda directamente o a través de la asociación que lo regenta, cuando éste detenta un programa propio. Uno señala que *hay dos educadores responsables* [de las tareas laborales], *pero por necesidades y organización colaboramos todo el equipo* [del centro de día] *en el día a día: explicación, periódico, llamadas, organización de citas…*(DEC 10), y otro indica que *normalmente é o propio centro quen lles busca o emprego* (DEC 3). De cualquier forma, estas situaciones son muy particulares, puesto que para la mayoría de los centros el *Programa* es el referente para los temas de formación e inserción sociolaboral, y aún de acompañamiento.

Las respuestas de los educadores de las viviendas se podrían compendiar del siguiente modo: *Elaborar un proyecto de inserción laboral consistente en: determinar junto con el joven sus expectativas, necesidades, experiencia, formación, pudiendo así diseñar un itinerario específico para cada joven. Centrándose en las necesidades de cada uno* (EVT 10), y, a partir de ello, *ofrecerle ofertas, búsqueda diaria en prensa, elaboración de currículum* (EVT 12)*, orientarlos para acudir a CIMO, a ETT's, a dejar currículums en lugares de interés* (EVT 6) [y] *tamén se ofrecen pautas para enfrentarse a unha entrevista de traballo e/ou posibles probas iniciais* (EVT 8), [y, por último] informarle de *los pasos que hay que dar para una*

búsqueda activa. Después, supervisar dicha búsqueda, orientándolos y resolviendo dudas que se le presenten, y acompañamiento a entrevistas previamente orientados (EVT 7).

Estos profesionales puntúan como buenas prácticas para la consecución de un trabajo el lograr el *compromiso del joven* (EVT 9), motivarlo y apoyar la labor que realiza el técnico de inserción del *Programa Mentor*; *facilitar el acceso a los recursos existentes y que los jóvenes desconocen o no saben utilizar* (EVT 3). Concretan, asimismo, que las tareas específicas que realizan en coordinación con el técnico del *Programa* son la lectura de la prensa, la elaboración del *curriculum vitae*, la evaluación de los intereses laborales, la inscripción en el INEM, el SGC o en ETT, el seguimiento de las ofertas de empleo a las que llama o las entrevistas a las que acude y el acompañamiento a las ofertas de empleo.

Por su parte, para los técnicos del *Programa*, la búsqueda de empleo de estos jóvenes tiene que ver con la *orientación para consecución de objetivos formativo-laborales, teniendo en cuenta sus intereses y capacidades, a través de itinerarios de búsqueda de empleo, informándole de varias acciones: revisión diaria de ofertas de empleo, (periódicos, etc.), visita y revisión de las ofertas de la Rede de Información Xuvenil, visitas a empresas siguiendo los listados proporcionados por el técnico de Mentor* (T 1). *En ocasiones se aprovechan recursos laborales provenientes del entorno familiar del chico* (T 2); *Servicio público de empleo, oficinas de información juvenil*, *ETT, revisión de ofertas, autocandidatura* (T 3) *y empresas de los sectores de interés, prensa local (ofertas)* (T 4); *visita a empresas junto al técnico de inserción* (T 5). Se percibe en estas respuestas la labor ejecutiva que desempeñan respecto de los demás agentes del *Programa*, por cuanto exponen con precisión todos aquellos puntos del proceso de búsqueda en los que intervienen.

Un recurso propio del *Programa Mentor* consiste en una agenda llamada *Agenda Mentor*. Ésta constituye una síntesis del trabajo de formación y una guía del itinerario planteado para la búsqueda de empleo. Está desarrollada como un manual de consulta de direcciones de centros de empleo públicos y privados (SGC, ETT, INEM, etc.), de fórmulas de propuestas laborales (autocandidatura, conocidos, revistas, etc.), de habilidades para la búsqueda de empleo, de diseño de un currículo, cartas de empleo, pruebas de selección, empleo por cuenta propia… Además, la agenda le puede servir al joven como libreta para tomar notas, direcciones, etc., como cualquier otra de este tipo.

De los 57 registros de encuestas de los jóvenes, sólo cuatro recogen una respuesta positiva a la pregunta sobre su utilización para sus notas de búsqueda de empleo y otros seis la ven como un elemento de información sobre alguno de los diferentes aspectos antes señalados. Su baja utilización nos dio idea de que este recurso estaba en desuso por parte del equipo de técnicos. Sin embargo, una vez tratado este tema con el coordinador, se nos hizo ver que en el momento de producirse el trabajo de campo no se estaba facilitando porque se consideraba

que lo expuesto en ella había quedado algo desfasado y se estaba revisando para su actualización y reedición.

Para finalizar este apartado, nos vamos a referir a la valoración de los jóvenes sobre el trabajo que desearían que acometiesen los agentes para que su búsqueda de empleo les fuese más rentable. La pregunta que se les hizo para ello ponía el énfasis en las expectativas no contempladas durante los itinerarios de búsqueda:*¿Cómo te gustaría que te ayudaran a encontrar trabajo?* Esta virtualidad la concretan en varios argumentos. Por un lado, dicen precisar de mayor asesoramiento y orientación: *información* (J 23); *hacer el currículo y que me informen de las ofertas* (J 25); *pues que me aconsejaran los trabajos más apropiados para mí; pues hablando conmigo y diciéndome todas las cosas malas y buenas* (J 5); *enseñándome como funcionan las cosas allí fuera* (J 1); *dándome pie a encontrarlo yo primero* (J 18); *ayudándome a encontrar empresas de carpintería* (J 30); *diciéndome ofertas que yo no haya visto* (J 19); *que me den un sitio para llamar* (J 47); *avisándome de algunas ofertas de trabajo que no salen en el periódico* (J 48).

En cuanto a las acciones de acompañamiento, les requieren a los educadores y técnicos que: *vinieran conmigo a sitios* (J 43); *ayudándome a buscar por ahí* (J 50); *ofreciéndome un curso para el que hubiera bastante demanda* (J 24); *me gustaría que acompañaran a encontrar trabajo, porque yo sola no me atrevería* (J 2); *que me ayudaran a llamar por teléfono a alguna empresa* (J 3), y una mayor dedicación personal: *con insistencia* (J 34); *de cualquier forma necesaria* (J 33); *animando a que fuera a las entrevistas* (J 37); *ayudándome simplemente* (J 22); *de ninguna forma en especial* (J 15).

Otros sienten que la labor que ya hacen los técnicos y los educadores es suficiente: *ya me ayudan a buscar trabajo no necesito más* (J 28); *estoy muy contenta de la ayuda de las educadoras del piso* (J 31).

Sin embargo, algunos chicos y chicas optan por la pasividad ante la búsqueda de un empleo al decir: *que me lo encuentren* (J 42); *dándome un trabajo* (J 45) o *como a todo el mundo, creo, entrando en algún empleo por "enchufe" o como se le quiera llamar* (J 20).

Por otra parte, hay un reducido grupo, que podríamos llamar de *autosuficientes*, que han respondido con razones como: *no me gusta que me ayuden* (J 14); *no me gusta que me ayuden a encontrar trabajo, lo considero muy personal* (J 16); *me gusta buscarlo por mí misma* (J 15), y *me gusta encontrarlo por sí mismo* (J 25).

En un último apartado incluiríamos a los que, o bien ya tienen trabajo: *no me hace falta* (J 45); *ya lo tengo* (J 21), o simplemente no saben cómo quieren ser ayudados o responden con argumentos inespecíficos: *no me gustaría* (J 22); *no sé* (J 50); *mejorando las comunicaciones con las empresas que necesitan gente* (J 4) o *sí, porque así empezaría a ganar dinero para mí y me podría comprar mis cosas yo sola con el dinero que ganara en el trabajo* (J 2).

11.3. Dinámicas de inserción laboral

En nuestra sociedad el mundo laboral representa la última instancia de la socialización por la que pasa una persona. A través del empleo, las personas se incorporan al mundo activo, producen y reciben unos beneficios por su trabajo, lo que les faculta para emprender sus vidas de forma independiente. Sin embargo, la aspiración de acceder al mundo laboral de los jóvenes tutelados también tropieza en este punto con muchos problemas. Su carencia de unos recursos básicos en los ámbitos educativo, cultural y social, así como su falta de una cualificación profesional adecuada les llegan a resultar, en muchas ocasiones, hasta decisivas a la hora de poder emplearse, lo que, a la vez, se les torna en una barrera más de su integración social.

A todo esto hay que añadir alguna de las características más comúnmente observadas en estos chicos, como puede ser un insuficiente desarrollo de una personalidad estructurada y madura desde la que hacer frente al fracaso o su urgencia por satisfacer todas sus necesidades de forma inmediata. Todo ello va a exponerlos a frustrar su inserción o a abandonar prematuramente los trabajos, con el consiguiente riesgo de formar parte de esa población de desempleados crónicos, sin formación ni esperanzas de tenerla, calificados como inadaptados (Panchón, 2001; Suárez Sandomingo, 2001; Sotelo Iglesias, 2004).

En resumidas cuentas, como dice Valverde (1989: 250-251), "las consecuencias negativas [de una incorporación laboral precoz] son más importantes [que las positivas]; sobre todo porque el joven llega al mundo laboral no como la culminación del proceso de aprendizaje sino como último recurso. […] el abandono precoz de la escolaridad no habrá permitido el desarrollo de sus capacidades intelectuales con lo que sólo tendrá acceso a los empleos peor remunerados, no especializados y con una nula consideración social".

Por tanto, la mediación entre el mundo laboral y el mundo de sus necesidades individuales parece que debe ser una de las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para llevar a cabo cualquier proyecto de inserción sociolaboral con ellos. Esto ha de ser así puesto que "entender la inserción como proceso supone que haya una referencia en la red social y en la administración que garantice una secuencia, con acciones incorporadoras oportunas (adecuadas flexibles, sinérgicas…)" (Uriarte, 2001: 142).

Para los intermediadores del *Mentor* es necesario conocer las empresas del entorno en el que van a trabajar y contrastar sus necesidades laborales con las cualidades ofertadas por los jóvenes a los que desean emplear a fin de establecer acuerdos de contratación. Pero esta coyuntura no es fácil de conseguir, por lo que han de utilizar varios medios para establecer y desarrollar los contactos. Entre los más relevantes están:

1. El *marketing* directo, presentando a los empresarios el *Programa* y sus disponibilidades.

2. La prensa, por medio de la cual pueden darle visibilidad pública al *Programa* a través de anuncios, artículos o entrevistas.
3. Los contactos personales con otros agentes de la red social o con personas de referencia para los temas laborales.
4. Los contactos institucionales con asociaciones con la misma finalidad de inserción sociolaboral de personas en riesgo de exclusión social o empresas con empleo protegido, por ejemplo.
5. Las organizaciones empresariales como demandadoras de personal para ser formado o integrado directamente en el ámbito empresarial que corresponda.

Si al observar los procesos referidos a la formación y al acompañamiento hemos visto cómo llevaban asociadas múltiples problemáticas, que, en cierta medida, pueden ser superables, ahora entramos en el terreno de la práctica, donde las posiciones tomadas van a ser verificadas y, por lo tanto, los itinerarios previstos van a ser evaluados como adecuados o no.

Para este grupo etario, en general, existen factores específicos que caracterizan su problema de empleo, ya que el funcionamiento del mercado laboral, en términos de primeros empleos para los jóvenes, no opera según las teorías generales del sistema de oferta y demanda. Ante ellos se abren otras fisuras, como pueden ser la experiencia o inexperiencia en trabajos anteriores, la falta de información acerca de cómo se disponen las relaciones laborales o los marcos generales de dicho mercado (tipologías y duración de los contratos, expectativas económicas, etc.). Además, su condición de recién llegados al empleo los convierte en los primeros en salir de la empresa si se origina cualquier vaivén en su mercado, lo que significa una inseguridad añadida a las múltiples cuestiones apuntadas.

Pero si esta tendencia abarca a casi todos lo jóvenes, en el caso de los tutelados la misión de la inserción es, si cabe, más incierta. Los empresarios prefieren a aquellos jóvenes que tienen acabados sus estudios básicos frente a los que no los tienen; a los que han realizado una formación profesional/ocupacional antes que a los que no la han hecho; a los que cumplen con la organización del trabajo y no a los indisciplinados; a los que se esfuerzan frente a los que no lo hacen, y así podíamos ir disponiendo muchas más actitudes y aptitudes que valoran positiva o negativamente. En este sentido, los técnicos del *Programa* tienen clara esta cuestión: *Preferentemente a través de la formación* (3 técnicos responden con las mismas palabras: T 2, T 3 y T 4): *Cuanto más formado esté el chico más posibilidades tiene de encontrar trabajo* (T 2). Uno de los técnicos añade, además, que *hay veces que en los cursos, si el menor muestra interés y habilidad, lo integran en las empresas propiedad de los monitores* (T 5).

Ante esta situación se han pronunciado Ballester y Figuera (2000: 300) señalando que "en un mundo laboral en el que los menores niveles de educación y cualificación suponen barreras casi infranqueables para salir del desempleo, los programas de empleo juvenil se han

reorientado hacia los problemas de los jóvenes que presentan mayores carencias educativas y formativas. Para estos grupos de jóvenes con mayores problemas sigue estando indicado el establecimiento de reducciones en las cotizaciones sociales para facilitar su contratación en el sector privado a cambio de ciertas garantías en la obtención de un adecuado nivel de formación" […] Tan sólo para aquellos jóvenes que presenten carencias extremas parece ineludible la aplicación de otras medidas especiales tales como la creación directa de empleo y/o de importantes subvenciones en el marco de instituciones públicas o empresas privadas".

Por todos estos motivos resulta importante que haya una preparación previa del joven tutelado por parte de sus técnicos y educadores ya que con ello se podrán minimizar los desajustes entre lo que el empresario valora y lo que ellos aún no tienen. Pero el trabajo de estos profesionales no termina, ni mucho menos, ante el proceso de inserción, sino que quizás sea en esos momentos cuando se vean como más indispensables. El seguimiento laboral y el trabajo en red con los educadores, los empresarios, los técnicos de las delegaciones y los técnicos del *Programa* va a ser aquí definitivo. Controlar la disciplina del joven respecto a los horarios, las relaciones con los compañeros de trabajo, con los jefes, la asunción de sus responsabilidades económicas sobre su salario (gasto-ahorro), etc., serán entonces nuevos elementos de su trabajo diario. Y todo ello deberá ser efectuado hasta que se produzca una cierta estabilidad en el empleo o, por el contrario, se termine la relación laboral.

11.3.1. Tipo de empresas en las que se insertan los jóvenes tutelados

Si, tras lo apreciado al observar el ámbito de las formaciones ocupacionales, ya estaba claro que los chicos y las chicas tutelados se decidían por diferentes campos, esta tendencia se manifiesta mucho más a la hora de analizar sus contrataciones. El sector que da prioridad a la entrada de los chicos es el de la construcción, que aporta casi la mitad de los contratos efectuados en el momento de realizar el trabajo de campo (16 de 38), al que le siguen, en orden de importancia, las ramas de la hostelería y la electricidad. En el caso de las chicas, en cambio, la actividad empresarial que más las ha solicitado ha sido la de la hostelería (7 de 15 contratos), seguida del comercio, la alimentación, la peluquería y la jardinería.

Analizando el espectro de las ofertas de empleo, se aprecia que éste es mucho mayor para los chicos que para las chicas pues, mientras que para estas últimas se reduce a las cinco ramas de actividad ya nombradas, para los chicos se amplía a las de: formación, carpintería, comercio, instalación de ascensores, recambios de automóviles, y, así, hasta un total de 16 actividades laborales (tabla 16).

Para estos jóvenes, como, en general, para todo su grupo de edad, las dificultades de encontrar un primer empleo son ciertamente muy altas y las disponibilidades del mercado laboral pasan muchas veces por ofrecerles los empleos más duros y peor remunerados. Pero si

apreciamos un cierto rigor con los jóvenes tutelados respecto a los empleos para los que se les contrata en cuanto a su continuidad, éste se trasmuta en auténtica severidad cuando hablamos de la inserción laboral de las chicas, y no sólo en cuanto al ingreso -que ya vimos que acceden en un número notablemente inferior- sino al mantenimiento de los contratos. De los 24 jóvenes inicialmente contratados, diez firmaron un segundo contrato y cuatro un tercero, mientras que en el caso de las chicas, sólo cinco de las nueve contratadas pasaron a refrendar un segundo contrato y solamente una un tercero (tabla 19). Hay que hacer constar que lo dicho sobre el mantenimiento de los contratos no está referido exclusivamente a la posibilidad de prolongarse en una empresa determinada, sino también de colocarse en una nueva empresa.

Tabla 16. Actividades con mayor contratación de hombres en Galicia

Nº. en el ranking	*Actividad laboral*
1	Peones del transporte y descargadores
2	Peones de la construcción de edificios
3	Peones de industrias manufactureras
4	Albañiles y mamposteros
5	Taquígrafos y mecanógrafos
6	Dependientes y exhibidores en tiendas
7	Camareros y asimilados
8	Soldadores y oxicortadores
9	Taxistas y conductores de automóviles
10	Carpinteros

Tabla 17. Tipo de empresas contratantes de los jóvenes tutelados

Sexo	Rama de actividad	Nº. de jóvenes 1º empleo	Nº. de jóvenes 2º empleo	Nº. de jóvenes 3º empleo	Total empleos
Hombres	*Alimentación*	0	0	1	1
	Hostelería	3	2	0	5
	Almacén	1	0	0	1
	Formación	1	0	0	1
	Carga y descarga	1	0	0	1
	Carpintería	1	0	0	1
	Comercio	1	0	1	2
	Construcción	8	7	1	16
	Distribución de butano	1	0	0	1
	Electricidad	3	0	0	3
	Instalación de ascensores	1	0	0	1
	Recambios del automóvil	1	0	0	1
	Limpieza	0	0	1	1
	Talleres	1	0	0	1
	Tapicería	1	0	0	1
	Transportes	0	1	0	1
	Total	**24**	**10**	**4**	**38**

Si comparamos las actividades con un mayor número de contrataciones en Galicia durante el año 2005 (tabla 16) con las actividades en las que más empleos han tenido los jóvenes tutelados (tabla 17), vemos que en la primera posición (peones del transporte y descargadores) han encontrado cinco empleos; en la segunda (peones de la construcción de edificios), dieciséis; en la tercera (peones de industrias manufactureras), uno; en la sexta (dependientes y exhibidores en tiendas), cuatro; en la séptima (camareros y asimilados), cinco, y en la décima (carpinteros), uno. La primera observación que hay que hacer es que la relación de prioridades de ofertas laborales no coincide con la de las contrataciones de los jóvenes tutelados, aunque sí se puede indicar que la mayoría de las contrataciones se encuentran en esa prelación. En segundo lugar, hay que decir que de los diez primeros puestos más ofertados, los jóvenes protegidos han conseguido insertarse en ocho, un número que consideramos alto por cuanto estamos hablando de un total de 38 empleos (tabla 17). De este modo, podemos concluir que los jóvenes del *Programa* siguen la pauta laboral normal de la población general.

En el caso de las jóvenes tuteladas la situación no es tan ajustada (tablas 18 y 19), ya que sólo dos de las diez actividades desempeñadas están relacionadas con sus empleos, pero aquí éstas son las primeras de la clasificación: personal de limpieza de oficinas u hoteles (nº. 1) y dependientes y exhibidores en tiendas (nº. 2) en las que ellas han conseguido siete y cinco empleos, respectivamente, lo que sitúa a doce de los quince empleos entre los de mayor oferta, un número igualmente alto dentro de la relación general. El resto de las chicas ha encontrado otros empleos que están fuera de esta clasificación. Con todo ello, nuestras conclusiones coinciden con las de otros profesionales que han trabajado con colectivos en riesgo de exclusión social, quienes apuntan también que "las tasas de incorporación de las mujeres van aumentando […] pero los índices de precariedad laboral son más altos entre las mujeres que entre los hombres […] y en determinados sectores (comercio, hostelería, cuidados familiares, etc.), ellos lo hacen en un mercado más amplio y más diversificado y además, sus contratos son más duraderos" (Roda, Urdaniz, Cosin y Orte, 2001: 198).

Tabla 18. Tipo de empresas contratantes de las jóvenes tuteladas

Sexo	Rama de actividad	Nº. de jóvenes 1º empleo	Nº. de jóvenes 2º empleo	Nº. de jóvenes 3º empleo	Total empleos
Mujeres	*Alimentación*	1	1	0	2
	Comercio	2	1	0	3
	Hostelería	4	2	1	7
	Jardinería	1	0	0	1
	Peluquería	1	1	0	2
	Total	**9**	**5**	**1**	**15**

Tabla 19. Actividades con mayor contratación de mujeres en Galicia

Nº. en el ranking	*Actividad*
1	Personal de limpieza de oficinas, hoteles
2	Dependientes y exhibidores en tiendas
3	Taquígrafos y mecanógrafos
4	Asistentes domiciliarios
5	Cajeros, taquilleros
6	Peones de industrias manufactureras
7	Empleados para el cuidado de niños
8	Peones del transporte y descargadores
9	Operadores de máquinas de coser y bordar
10	*Auxiliares de enfermería hospitalaria*

Sobre la duración de los contratos de los tutelados, comprobamos que el número de chicos que habían sido contratados una primera vez era de 24 y los que seguían contratados en el momento de pasar la encuesta eran 12. Por el contrario, de las nueve chicas que habían tenido su primera oportunidad laboral sólo tres se encontraban trabajando. De ello puede deducirse una conclusión más, ya que si tomamos el conjunto de la población de los chicos y las chicas, veremos que un 57,9% han disfrutado de algún empleo (de 57 jóvenes, 29 han tenido primeros empleos), pero esta proporción vuelve a tomar rutas diferentes cuando los agrupamos por sexos, pues para los 35 chicos, los 20 primeros empleos suponen un 57,1 % y, por su parte, para las 22 chicas sus 9 primeros empleos significan un 40,9%.

El análisis del tiempo trabajado va a suponer otra referencia para diversos aspectos tanto generales, como particulares de la inserción. En cuanto a los generales, está la precariedad o la estabilidad en el empleo, mientras que en cuanto a los particulares están, entre otros, el mayor o menor grado de empleabilidad a la hora de mantener su empleo. Para aportar una mayor idoneidad a las valoraciones que vamos a realizar, cruzaremos estos datos, posteriormente, con los del tipo de contratos.

En una primera aproximación, podemos asegurar que tanto los chicos como las chicas han permanecido poco tiempo en el mercado laboral. Sus estancias van, principalmente, desde menos de un mes hasta los seis meses, donde se concentran 27 de los 35 contratos conseguidos por los chicos y 12 de los 14 obtenidos por las chicas. Son pocos los que llegan a un año (tres para los chicos y uno para las chicas) o lo sobrepasan (uno para los chicos y otro para las chicas).

De los 35 jóvenes que han trabajado de la muestra, 23 han conseguido un primer empleo, 9 de los 23 han conseguido un segundo empleo y 3 de los 9 un tercero, sumando en total 35 contratos, lo que daría una ratio de 1/1, aunque la realidad sea bien distinta: 35/23 y 0/12. En el caso de las chicas, la situación es proporcionalmente bastante peor, puesto que sólo 9 han tenido un primer empleo, 5 de éstas un segundo y sólo 1 de ellas un tercero, lo que totali-

zan 15 contratos, cifra que proporcionalmente supondría una media de 15/22, aun cuando la realidad impone que sean 15/9 y 0/13 (tabla 20).

Tabla 20. Jóvenes con un primer empleo

	Si	No	Total
Hombre	20	15	35
Mujer	9	13	22
Total	29	28	57

Como apuntábamos, hemos de relacionar el tiempo trabajado con el tipo de contratos, puesto que de ellos se van a derivar algunas consideraciones importantes. Entre ellas está, por una parte, el que las condiciones contractuales no son siempre las mejores: la situación de precariedad establecida en cuanto a la duración en los empleos se vuelve ahora más consistente cuando vemos que uno de cada siete empleos conseguidos por los chicos y la mitad de los de las chicas no han dispuesto de contrato, y, por otra, que la prioridad, cuando sí existe, es que se firmen como de aprendizaje o temporales a jornada completa en el caso de los chicos, mientras que los de ayudante o de formación son firmados en una menor cantidad. Para las chicas, las posibilidades se reducen drásticamente en cuanto a la tipología, quedando limitadas, exclusivamente, a contratos temporales a jornada completa (4) o de aprendizaje (2).

Pérez Vilariño (2005: 51), en su estudio global del *Programa*, recoge los siguientes resultados: "De los menores que estaban en el Programa Mentor, han estado trabajando durante algún período un 53,2%. El tiempo de trabajo varía desde un mes a 41 meses o tres años y medio. La media de meses que han estado trabajando es de siete meses y medio y la moda, es decir, el porcentaje mayor de menores, es de diez meses. El 28% de los menores ha trabajado de uno a tres meses, un 23% ha trabajado entre tres y seis meses, otro 23% ha trabajado entre seis meses y un año y otro 15% más de un año. Del 10% restante no disponemos información sobre los meses trabajados". Cotejando los datos de uno y otro estudio, observamos casi las mismas referencias (tabla 21), aunque habría que hacer la salvedad de que, en el momento de la evaluación de campo, un grupo de chicos permanecía trabajando (tablas 22 y 23), por lo que la media aumentaría al término de los contratos, equiparándose a los proporcionados por Pérez Vilariño en que se habla de jóvenes con el tiempo de trabajo concluido.

Tabla 21. Jóvenes que han trabajado en relación al tiempo

	Menores que han trabajado en algún período	*Media trabajando*
Estudio Pérez Vilariño	53,2%	7 meses
Estudio de campo Tesis	50,8%	5 meses
Diferencia	2,4%	2 meses

Fuente: Pérez Vilariño (2005).

Tabla 22. Tiempo trabajado por los chicos en meses

Tiempo	1º empleo	2º empleo	3º empleo	Total de contratos
Menos de 1 mes	1	0	0	**1**
1 mes	4	3	1	**8**
2 meses	7	0	0	**7**
3 meses	2	1	0	**3**
4 meses	0	1	0	**1**
5 meses	0	1	1	**2**
6 meses	4	1	0	**5**
7 meses	1	0	0	**1**
8 meses	2	0	0	**2**
De 9 a 18 meses	2	1	1	**4**
+ 18 meses	0	1	0	**1**
Total de contratos	**23**	**9**	**3**	**35**

Tabla 23. Tiempo trabajado por las chicas en meses

Tiempo	1º empleo	2º empleo	3º empleo	Total de contratos
Menos de 1 mes	0	0	0	**0**
1 mes	5	1	0	**6**
2 meses	0	2	0	**2**
3 meses	1	1	0	**2**
4 meses	0	0	0	**0**
5 meses	0	0	0	**0**
6 meses	1	0	1	**2**
7 meses	0	0	0	**0**
8 meses	0	0	0	**0**
De 9 a 18 meses	1	1	0	**2**
+ 18 meses	0	0	0	**0**
Total de contratos	**8**	**5**	**1**	**14**

Si se pudiese haber creído que la visión negativa dada hasta aquí sobre los problemas del empleo femenino de la muestra había tocado fondo, aún se puede hacer una reflexión que profundiza todavía más en sus desventajas. Esta posición tiene que ver con que los chicos que pasan de un primero a un segundo empleo y aún llegan a obtener un tercero lo hacen mejorando, de alguna manera, sus contratos, puesto que de cinco chicos sin contrato en sus primeros empleos, todos han obtenido alguna forma de contratación en los segundos o terceros; mientras que en el caso de las chicas todavía se mantienen dos y una con empleos sin contrato en la segunda y tercera ocasión que son empleadas (tablas 24 y 25).

Tabla 24. Tipos de contratos de los chicos tutelados

Tipos de contratos	1º empleo	2º empleo	3º empleo	Total
Aprendizaje	11	5	2	**18**
Ayudante	1	0	0	**1**
Prácticas	1	0	0	**1**
Temporal jornada completa	5	5	1	**11**
Formación	0	0	1	**1**
Sin contrato	5	0	0	**5**
Total	**23**	**10**	**4**	**37**

Tabla 25. Tipos de contratos de las chicas tuteladas

Tipo de contratación	1º empleo	2º empleo	3º empleo	Total
Aprendizaje	2	0	0	**2**
Temporal jornada completa	2	2	0	**4**
Sin contrato	3	2	1	**6**
Ns/Nc	1	0	0	**1**
Total	**8**	**4**	**1**	**13**

11.3.2. Satisfacción-insatisfacción laboral

Nos queda ahora por ver la valoración que tienen los chicos de sus empleos. Por este motivo, hemos realizado varias preguntas en torno a este tema central. Para valorar este aspecto, hemos tenido en cuenta a todos los que en algún momento han estado trabajando y no sólo a los que lo hacían en el momento de pasar la encuesta.

Los datos obtenidos ofrecen los siguientes resultados: de los 24 chicos, a 17 les gustaba la actividad que desempeñaban mientras que sólo a tres les disgustaba. El resto no ha contestado a esta pregunta.

Entre los contratiempos que les pudiera estar produciendo su insatisfacción laboral, se encuentran cuestiones como:

- Limitaciones intelectuales: *acordarse de algunos términos* (J 4).
- Formativas: contabilidad e informática (J 52).
- Físicas: mucho esfuerzo físico y demasiado peso para alguien pequeño (J 5).
- Cualitativas: hacer las cosas bien (J 49); que las cosas sean un poco menos difíciles (J 2).
- Económicas: pagan poco, pero me sirve para salir adelante (J 1).
- Tiempo laboral: *el horario* (J 15).

Otra indagación que enlaza con la anterior es la de conocer su necesidad de cambiar de trabajo en caso de no encontrarse a gusto. Aquí las declaraciones son más numerosas, y aluden a aspectos como:

- La ambición: hay que mejorar siempre que se puede (J 4); me gusta aprender cosas nuevas y mejorar (J 16); prefiero algo mejor (J 17); porque hay cosas que me gustan más (J 22).
- Comportamiento personal: porque soy muy cabezón (J 9); porque me meto en problemas (J 37); por el tipo de comportamiento (J 33).
- Por su preferencia o no por determinadas profesiones: por que no me gusta mucho la rama de fontanería (J 34); porque me gusta el curso de peluquería (J 2).
- Relaciones laborales: no aguanto a los jefes y porque hoy no tengo futuro (J 5).
- Económicas: demasiadas horas y poco sueldo (J 15).

En general, hay que decir que el hecho de encontrarse satisfechos o insatisfechos en el trabajo actual no restringe sus inquietudes por conocer cosas nuevas, ser más valorados o simplemente encontrar algo más ajustado a sus intereses, lo que trasluce que toman su empleo como un simple comienzo pero poniendo sus objetivos en metas más elevadas. Sin embargo, parece haber un denominador común a casi todos: su postura ante el sueldo. Sólo seis han dado su conformidad al salario que reciben.

La valoración de sus relaciones con los jefes es un aspecto importante para este colectivo, ya que deben hacer frente a un doble problema. De una parte está el acatamiento de las órdenes sobre las tareas y, de otra, su subordinación a los principios que se establezcan para el trabajo en equipo. En contra de lo que se pudiera presumir en estos chicos, a los que siempre se les achaca una falta de habilidades sociales para superar sus problemas de relación, la mayoría han respondido que su relación con el jefe es buena (7) o muy buena (8), mientras que sólo tres la ven como regular (1) o muy mala (2).

La relación con los compañeros la valoran casi todos como muy buena (10) o buena (2), sólo uno la califica de regular. Este último es el que puntúa con esta misma valoración a sus jefes, lo que da a entender que dispone de pocos resortes para establecer unas relaciones positivas con la gente.

La buena visión que tienen de su relación con los compañeros puede propiciarles una mayor estabilidad, y una superación o, al menos, compensación de otros aspectos negativos (esfuerzo físico, capacidad intelectual, formación, etc.), lo cual supondría un acicate para su permanencia e incluso su mejora en el trabajo con miras a alcanzar otros destinos dentro de sus empresas o en sus itinerarios laborales. A pesar de ello, no hay que olvidar que la natura-

leza efímera de sus contratos puede romper, en un momento dado, estas buenas relaciones provocando un perjuicio para su identidad laboral.

Respecto a las tareas que han de realizar, algunos afirman no tener ninguna preferencia especial: *Todo* (*me gusta en general todo*, *de todo un poco)* (J 17); *que lo hago a gusto* (J 23). Otros llaman la atención sobre su mayor satisfacción con las relaciones con los clientes: *atención al público* (J 31); *atender a la gente* (J 15); *la clientela* (J 16) o *lo que más me gusta es que hago muchas amistades* (J 1).

Otros puntúan positivamente las buenas relaciones internas en la empresa: *buen ambiente laboral* (J 31); *me gusta la relación que tengo con mis compañeros y con el jefe* (J 29); *los compañeros*, *los amigos (todos en general)* (J 33).

Los hay que son más prácticos y señalan su agrado por los contenidos concernientes al desarrollo de determinadas tareas: *está relacionado con mi formación* (J 31), *soldar* (J 34); *dar yanas* [llanas], *colocar ladrillos* (J 22); *empalmar los cables, mecanismos* (J 4)…; *secar y lavar el pelo a mis compañeros* (J 2) o *nada: hacer cosas manuales* (J 50).

Por último, hay un pequeño grupo que está formado por los que denominaríamos conceptualmente como:

- Epicúreos: *el tiempo libre* (J 14).
- Materialistas: me gusta el día en el que me dicen que vaya a por el sobre de la pasta (J 29).
- Ecológicos: las vistas, todo lo natural (J 21).

Las tareas que les resultan más desagradables son más claras y menos amplias que las anteriores, pudiéndose clasificar en tres aspectos, principalmente:

- El esfuerzo que les suponen determinadas tareas como: hacer rozas (J 4); cargar con cajas y trabajar tantas horas (J 15); hacer demasiado (J 17); que trabajamos como máquinas (J 23); estar 5 horas de pie y los vigudis [bigudís[226]] (J 2); muchas horas (J 16); acabas muy cansado (J 41); la parte teórica (J 33).
- Las condiciones laborales penosas: cuando llueve, me mojo (J 40) el poco tiempo que tengo para comer (J 29), que pagan poco, atender a ciertas personas (J 14); aguantar al jefe (J 22); el poco tiempo que tengo para comer (J 29).

[226] Bigudí: Objeto para rizar o dar forma ondulada al cabello, utilizado especialmente en las permanentes, que consiste en un pequeño cilindro con los extremos planos en el que se enrolla un mechón de cabello, normalmente impregnado de un líquido cosmético.

11.3.3. Motivaciones del empresario para la contratación del joven tutelado

Para contrastar las opiniones de estos jóvenes, sobre los trabajos tenemos que ver qué es lo que piensan los empresarios de ellos y de su tarea, por lo que en sus cuestionarios hemos incluido algunas consultas nos van a aportar respuestas en este sentido.

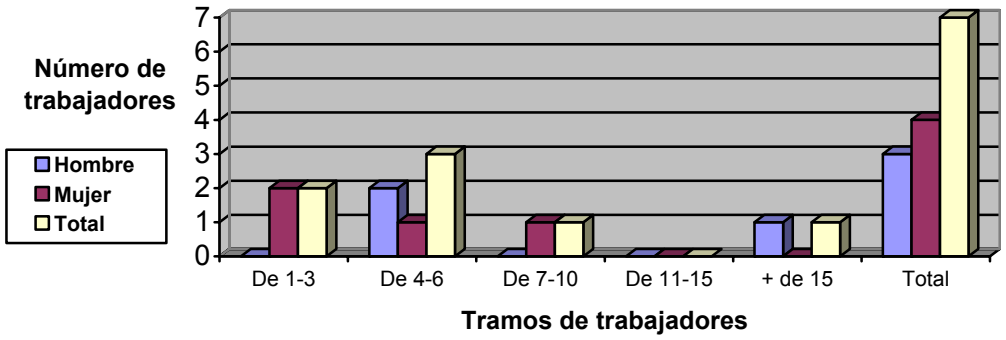
Las impresiones que nos han dado los empresarios sobre los jóvenes que han contratado parecen mantener, por un lado, un cierto tono de preocupación: *Teñen os seus problemas* (E 2), aunque, por otro, también reflejan grandes dosis de optimismo: *trabajan y son buenos* (E 3); *quieren trabajar* (E 4); *tiene ganas de aprender* (E 6); *están motivados para luchar por un puesto de trabajo* (E 7), y llegan a equipararles con el resto de los jóvenes de su edad, e incluso con ellos mismos: *son como todos los jóvenes; todos fuimos iguales* (E 7).

En conclusión, tanto de parte de los jóvenes como de los empresarios se ven más aspectos positivos que negativos, centrándose estos últimos, mayormente, en los esfuerzos que suponen algunos trabajos y el escaso salario que reciben en la mayoría de las ocasiones.

11.3.4. La perspectiva empresarial del empleo de los jóvenes tutelados

La mayoría de las empresas dirigidas por los empresarios sondeados está en el marco de las microempresas (6), sólo una alcanza los 58 trabajadores.

Gráfico 32. Trabajadores de la empresa



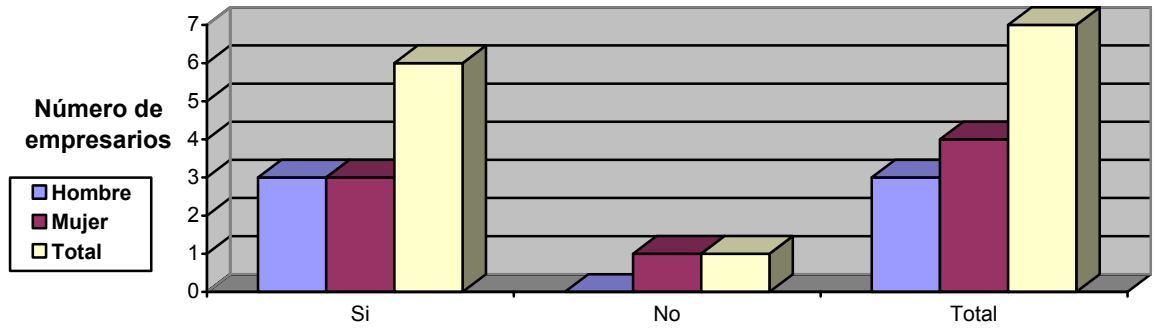
Cada empresario consultado disponía de un joven del *Programa Mentor* trabajando para su empresa en el momento de la consulta, a excepción de uno de ellos, que lo había tenido trabajando anteriormente (gráfico 33). Sus contrataciones las habían efectuado por varios medios: visitas de técnicos del *Programa;* a través de un anuncio o de una educadora de la vivienda o por la petición de trabajo de los propios chicos y chicas.

En cualquier caso, la búsqueda de la colocación de jóvenes se hace a través de otras muchas opciones, como ya hemos dicho en otra parte: *visitas y entrevistas a empresas*, en

general, y a los *empresarios que en algún momento han contratado a chicos del programa* (T 2), en particular; pero también *a través del INEM, contactos con ETT's de la zona* (T 2); *responder a ofertas* (T 3) que los empresarios publican y que llegan *a los centros donde se forman los menores* (T 4). Alguno añade, además, que la *sensibilización* (T 1) es una buena estrategia. Sin embargo, como aclara otro de los técnicos, esto se hace con unos ciertos criterios que van a depender *del área de interés de los menores* (T 5).

Los técnicos utilizan varias estrategias a la hora de vencer resistencias a la contratación. Entre las más interesantes hay que citar el hecho de que desde el *Programa* se les procura a los empresarios *orientación e información de las ventajas laborales y fiscales que tendría al contratar a un joven de Mentor* (T 1); se les avisa de *que se realizará un seguimiento continuado del menor en el proceso de inserción* (T 2) [y] *apoyo en caso de que el menor presente algún problema* (T 4), y se le da la opción de buscarle aquel *menor que reúna un perfil más adecuado* (T 5). Pero también usan otras técnicas de convicción menos centradas en los empresarios y más en los chicos y chicas como son las de *destacar los aspectos positivos del candidato* [o pedirles] *sensibilización y la necesidad de apoyar a este colectivo* (T 1).Esta multiplicidad de fórmulas de acceso al mundo laboral hace que las posibilidades de los jóvenes aumenten de forma considerable.

Gráfico 33. Jóvenes del Programa Mentor trabajando en la empresa

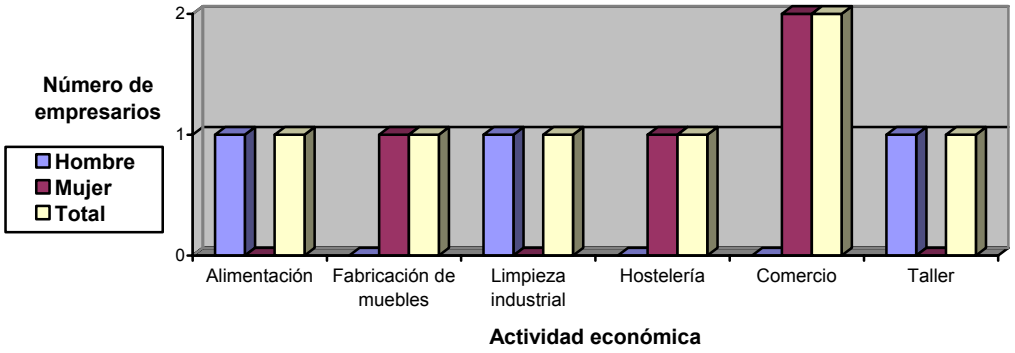


Los testimonios de los empresarios sobre la importancia de los técnicos para emplear a los jóvenes son unánimes y elogiosos, puesto que todos ellos han señalado su preocupación *por eles, máis do que pensan os mozos* (E 2), sobre los que dicen ejercer un control y vigilancia, pues *les ayudan con cualquier problema que surja* en *la evolución del chaval* (E 6), o dicho de una forma simple y contundente: *Buena, les ayudan mucho* (E 1). Hay que apuntar que la mayoría de ellos desconocían antes de tomar contacto con el *Mentor* de la existencia de programas específicos de inserción laboral para colectivos con problemas de exclusión social (inmigrantes, mujeres maltratadas, menores tutelados, etc.). Sólo un empresario había tenido contacto con uno *de mulleres* (E 5). De todas formas, sus manifestaciones, aunque no son

demasiado argumentadas, corroboran tajantemente que éstos deben existir. En algunos casos, manifiestan el deseo de que cualquier persona pueda recibir ayuda *máis cando non tes nada* (E 3) o que *nos ayuden en la formación* (E 4).

Ya centrándonos en el grupo del *Programa Mentor*, sus comentarios ofrecen una perspectiva positiva sobre su disposición a ayudar a *estos colectivos* [para que] *se les facilite el acceso a experiencias laborales que de otro modo sería más complicado* [además de ser] *una forma de insertarse en la sociedad* (E 6). También señalan la utilidad de este tipo de actuaciones por *la gran demanda* [que hay] *para este tipo de programas puesto que cada vez son más los inmigrantes que llegan a nuestro país* (E 7).

Gráfico 34. Actividad económica de los empresarios



Los sectores de la actividad económica en que desarrollan su labor algunos de ellos son los que gozan de una mayor capacidad de brindar puestos de trabajo los empresarios, como es el caso de la hostelería, el comercio, la fabricación de muebles (carpintería, ebanistería, etc.) o la alimentación, lo que los convierte en representativos del tipo de empresarios que normalmente contratan (gráfico 34). Pero, ¿son este tipo de empresarios los únicos con los que contacta el *Programa Mentor* o, por el contrario, se abarca un abanico de posibilidades más amplio? Para responder a ello, vamos a ceñirnos a las manifestaciones que hace uno de los técnicos, quien esquematiza por sectores de actividad a los empresarios con los que más se entrevista, lo que, según hemos visto, también constituye la perspectiva mantenida por el resto de sus compañeros. Las prioridades en cada uno de los sectores van a seguir la siguiente prelación: *Sector construcción: fontanería, escayolista, peón de albañil…; Sector servicios: empresas de limpiezas, jardinería, panadería…; Sector comercio: dependienta, cajera…; Sector hostelería: aprendiz de camarera…* (T 1). A esta relación sólo cabe añadirle que todas las empresas a las que se dirige son, mayormente, *pequeñas y medianas empresas* (T 2).

Las declaraciones de los técnicos del *Programa* son unánimes a la hora de estimar las dificultades de inserción con que cuentan estos jóvenes: *Sí, aunque no siempre* (T 2). Todos

han percibido un *prejuicio (tener a un menor que reside en un centro de menores)* (T 1), aspecto éste *que desaparece una vez explicado el programa. Hay que hacer constar, que se trata de enviar al menor con el perfil más adecuado* (T 5). Pero tampoco pierden de vista que el hecho de ser menores de 18 años supone, en sí mismo, una barrera. Y, además, muchos empresarios *no quieren contratar a menores porque no tienen el graduado en ESO y les falta formación ocupacional*.

Ya hemos visto que los jóvenes padecen graves discriminaciones a la hora de su ingreso en el sector laboral y que para los tutelados las posibilidades de sufrirlas aún son mayores. Ante todo ello hemos querido conocer cómo afrontan los técnicos esta merma de espacios laborales en sus zonas de trabajo. En este caso, las opiniones han sido muy variadas e incluso divergentes. De un lado están los que afirman que son pocas las posibilidades contractuales, debido a *la escasa escolarización de las menores (no tienen el graduado en ESO)* [y a la] *falta de opciones formativas. Estas circunstancias rechazan sustancialmente la incorporación al mercado laboral en condiciones normales (con contrato)* (T 1). De otro están los que señalan que son *altas, dependiendo del interés del menor* (T 5) . En la zona intermedia se encuentran los que mantienen una actitud ambigua: *las posibilidades dependen de muchas variables* (T 4). Aunque también hay quienes conjugan las dos opciones extremas, y que, en definitiva, parecen ser los más realistas, al sostener que son *relativamente altas en caso de no presentar especiales preferencias y aceptar trabajos de baja cualificación. Necesitan estar en posesión del Graduado en ESO y tener 18 años*; *muy baja si no se cumplen esas condiciones* (T 3).

De todo ello se concluye que hasta que no cumplen los 18 años y tienen una formación específica no disponen prácticamente de nada más que de trabajos sin contrato o de muy poco valor dentro del mercado laboral. Esto supone una desventaja muy importante para aquellos jóvenes de 16-17 años que necesitan de una realización laboral que intensifique su experiencia a partir de su mayoría de edad y, así, pueda abandonar o, cuando menos, restringir las coberturas que la Administración le ofrece para su tutela. Pero también es un tiempo en el que los educadores y técnicos pueden fortalecerles los aspectos formativo-ocupacionales, especializándolos en aquello que esté de acuerdo con sus intereses y que disponga de una alta demanda dentro del mercado laboral.

11.3.5. Respuestas a la pérdida de empleo o finalización del contrato

La gran mayoría de los trabajos a los que pueden acceder estos chicos son eventuales debido no sólo a su falta de experiencia o de cualificación para otros mejor valorados, sino también a la precariedad de los contratos que saturan el mercado laboral gallego y que inciden problemáticamente en el colectivo de los jóvenes que buscan su primer empleo. Por ello, nos

pareció relevante ver cuáles eran las acciones que se adoptaban desde el *Programa* al finalizar sus contratos o cuando los perdían por alguna causa laboral.

En este punto, tanto unos profesionales como otros dan los mismos argumentos. La clave para los directores-educadores de los centros parece encontrarse en reiniciar otra vez *la búsqueda activa de trabajos en su defecto la solicitud de un curso de formación* (DEC 7). En algunos casos, la solución tras un empleo precario es una mayor concienciación sobre la necesidad de más formación para conseguir empleos más estables y/o mejor pagados, por lo que algunos retoman sus estudios reglados donde los habían dejado. También es necesario *animarlos*, ya que la pérdida de un trabajo debida a causas externas conlleva una desmoralización del trabajador que se había empleado a fondo a fin de evitar el paro, a lo que habrá que añadir la mentalización sobre la importancia del trabajo para sus vidas.

En ciertas ocasiones, el despido no se debe a una finalización del contrato, por lo que un director-educador advierte sobre la necesidad de *analiza*[r] *con él lo ocurrido* (DEC 10), e, incluso, alguno apunta que *se le pautan actividades del hogar con horario estricto, actividades de formación y tiene pérdida de privilegios (en caso de abandono o pérdida por su culpa)* (DEC 5).

Para los educadores de las viviendas, el procedimiento es similar, apuntando que *valoraranse as causas e/ou circunstancias do cese, así coma as habilidades adquiridas, a actitude e a predisposición do rapaz/a*. *A partir desto reiníciase o proceso de búsqueda de emprego* (EVT 8), o *si el joven está interesado se buscan posibles ofertas formativas que se adecuen a sus intereses* (EVT 11), pero *si ha sido por su responsabilidad hay un matiz diferenciado: las alternativas propuestas desde el equipo educativo son menores, y dependiendo del caso, se hace que su implicación en la BAE* [búsqueda activa de empleo]*, sea mayor por parte del joven* (EVT 9), o se le castiga *según se estime conveniente* (EVT 6). No siempre se decide en sentido punitivo, puesto que, en otro caso, se argumenta que, aunque lo haya abandonado de forma injustificada, *se le facilita el acceso a algún tipo de formación si se detecta esa necesidad* o *se dialoga sobre la repercusión futura de su actitud y se establecen medidas para que se conciencie. Nuevamente se le tutoriza para la consecución de un nuevo empleo a través de la búsqueda activa y continua* (EVT 5).

La parte más dura de la pérdida de empleo quizás sea para los técnicos. Para ellos supone tenerle que buscar al joven una nueva posibilidad sumándolo a la lista de espera que ya tienen. Sus respuestas se pueden resumir en una única explicación: *Proporcionar nuevamente información y orientación laboral sobre los pasos a dar para retomar la búsqueda de empleo* (T 1), aunque algunos de ellos aportan matices significativos como son los de apoyar al chico o chica a superar *los errores cometidos hasta el momento, a fin de que su propia experiencia vivida le sirva para mejorar en futuras inserciones (trabajos)* (T 2) o a que elabore *un calendario de actividades de busca activa de empleo* (T 3).

Otras actuaciones a las que da lugar una pérdida de empleo para los técnicos es que han de *remitir la información al Equipo Técnico de Menores* (T 6) de la Delegación Provincial correspondiente y, en caso de que el abandono sea voluntario, *plantear el problema al menor* (T 6).

Como se observa, los procesos seguidos por todos los agentes son similares y, exceptuando aquellos que recurren al castigo, todos inciden mucho en la concienciación y revisión de las causas de la pérdida, así como en la propuesta de nuevas oportunidades de formación o empleo, según el caso.

11.4. Dinámicas de autonomía

En cualquier etapa de la vida del niño y, especialmente, de adolescentes y jóvenes, se deben fomentar los valores de autonomía y responsabilidad. A pesar de ello, será en el período próximo a la mayoría de edad cuando se hayan de acentuar las oportunidades de adaptación a la independencia con unas mayores experiencias en la responsabilidad, la autogestión económica, la educación para la salud, la sexualidad, la vida en grupo, el entrenamiento en habilidades domésticas (alimentación, vestuario, limpieza...), el conocimiento de sí mismo y de los otros, el fomento de un autoconcepto equilibrado y de la autoestima, la construcción (o la reconstrucción) de redes sociales, etc. Esto debe ser así, por cuanto el proceso de incorporación social es aquel "que emprende una persona, por propia iniciativa o a propuesta de los sistemas de protección social, con la finalidad de obtener un cambio de posición social, que le permita pasar de una posición de situación o riesgo de exclusión hacia posiciones de integración [ya que este proceso] afecta a uno o varios ámbitos vitales relacionados con empleo, vivienda, ingresos económicos, formación, educación, situación legal, situación familiar, salud, participación social y desarrollo personal" (Federación Sartu, 2006: 8).

Estas dimensiones deben ser abordadas de forma integral y progresiva, y combinadas con el adecuado apoyo afectivo y el asesoramiento continuo de los que ejercen de forma profesional y técnicamente cualificada la orientación del joven hacia la vida adulta. Pero tampoco hay que olvidar, como dicen Ballester y Figuera (2000: 292), que "tanto la exclusión como la posibilidad de la inserción social están relacionadas con la estructura de la sociedad concreta en la que se desarrollan dichos procesos. La forma en que la sociedad está organizada y estructurada tiene una influencia significativa en el tipo de distribución de las dificultades sociales. Ésta incluso delimita y da forma a la respuesta organizada a las situaciones de necesidad". Es decir, los jóvenes tutelados deben ser percibidos como sujetos a los que su sociedad desea recuperar socialmente y a las que deberá darles esa oportunidad poniendo a su alcance los medios con los que puedan conseguirla.

Para interpretar los procesos de autonomía de estos jóvenes, es necesario conocer cuáles son los valores positivos en que se han de apoyar sus educadores y cuáles las debilidades que todavía deben compensar. En este sentido, los técnicos y los educadores conocen bien cada una de las partes. De cualquier forma, en un trabajo como el suyo, en el que han de luchar con muchos inconvenientes, siempre afloran más aspectos negativos que positivos. Por ello, las respuestas que han dado se ponen, mayoritariamente, en el lado de los valores negativos de estos chicos: *falta de motivación, autoestima, falta de maduración y proyección de futuro* (T 1); a*ctitudes de pasotismo y falta de interés por superarse cada día, impulsividad y falta de constancia* (T 2). Pero estos argumentos no parecen situarse mucho más allá de lo que cualquier padre o madre de familia podría valorar sobre un hijo adolescente: alguien que aún está en un proceso inacabado y que, como dice uno de los técnicos, necesita *más conciencia de la necesidad del esfuerzo personal* [y] *menos expectativas irreales acerca de las condiciones laborales* (T 3). Como en cualquier otro grupo humano, siempre hay personas que son más o menos capaces de afrontar los retos que les presenta la vida, por lo que, como concluyen algunos de los directores-educadores: *la dejadez y desmotivación en unos, la perseverancia y el interés en otros repercuten tanto en la formación como en la inserción* (T 4) [o] *la conciencia del esfuerzo necesario como positiva, y todo lo contrario como negativo* (T 6).

Ante esta cuestión, los educadores, por estar en un segundo plano respecto a los técnicos en cuanto a la responsabilidad en la búsqueda de acciones formativas y de empleo, tienen una visión menos dramática y más diversificada de lo que suponen las ventajas y desventajas de los valores de sus educandos para su incorporación formativo-laboral. Sus respuestas son muy variadas, yendo desde los que creen que se da una *asunción da propia realidade* (EVT 8) hasta la que contemplan una *tendencia a compararse con outros* (EVT 8). Algunos se decantan por lo positivo de *algunos jóvenes* [que] *ven como su única salida la formación o el trabajo, manteniendo interés y motivación* (EVT 11) mientras que otros inciden en las facetas negativas de la propia persona de los jóvenes: *carencia de habilidades sociales, sin itinerario normalizado de estudios, situación familiar desestructurada* (EVT 10); *muchos tienen un desajuste en cuanto al conocimiento (real) del mundo laboral, creándose una perspectivas ("poco reales") a la hora de buscar trabajo o pedir condiciones, esto lleva al fracaso* (EVT 4); *predominan actitudes negativas (falta de interés, motivación,...)*, *buscan actividades donde no predomine ni el esfuerzo físico ni intelectual* (EVT 11); *consumo de drogas, agresividad, síntoma de "joven de centro": esperan que la Administración le de todo* (EVT 12).

Para otros, la alternativa a verlo desde una perspectiva de conjunto, es situarlo en la individual: *dependiendo de cada menor estos valores cambian, unos buscan según su capacidad y su preferencia, otros no tienen claro lo que quieren y se dejan llevar por otros sin pensar su decisión; influencia del grupo de iguales* (EVT 6).

Otro grupo de educadores ven los valores de los jóvenes bajo el punto de vista de la remuneración o cualquier otra motivación externa: *un curso demasiado largo y no remunerado a muchos les desmotiva* (EVT 9); *sobrevaloran el dinero e infravaloran la formación académica, lo que les lleva a preferir trabajar, incluso en condiciones nefastas, antes que estudiar un curso de formación ocupacional* (EVT 1)*,* o piensan que depende del *tipo de trabajo, horas y sueldo*, *tipo de formación y horas*, *valoración social del trabajo que va a desempeñar*, *tipo de esfuerzo que exige el trabajo* (EVT 5).

Por último, uno de ellos dice que el apoyo de los educadores les sirve a los chicos para centrarse en lo que pueden hacer: *cuando el equipo educativo entra en acción se plantean posibilidades de empleo, condiciones laborales, potencialidades personales…* (EVT 9).

11.4.1. La labor de incorporación social del joven tutelado

En este apartado vamos a exponer cómo realizan la labor de integración social los educadores y demás técnicos que trabajan con estos jóvenes.

La mayoría de los educadores de los centros convienen en que se les han de facilitar prácticas en habilidades sociales, resaltando, para ello, que es preciso *elaborar un programa dependiendo de las necesidades del menor, y trabajar las carencias, habilidades…*(DEC 10) Otros tratan de combinar esta situación interna con una búsqueda de recursos en la comunidad (realización de cursos en distintos lugares y con distintas personas, integrarlos en grupos de iguales en parroquia, barrio, etc., permitirles ir a cines, playas, fiestas en la ciudad o pueblos, visitar museos y participar en las acciones de ocio de la comunidad) de modo que se les dé la oportunidad de ampliar su círculo de contactos externos o, también, *abrir el Centro a amigos/as de los niños* (DEC 14). Hay quien considera que ésta es una de las operaciones más complejas con las que se enfrenta el personal de la institución, *ya que estar en un centro es una etiqueta muy difícil de quitar, que les cierra muchas veces la puerta sin darles una oportunidad* (DEC 9).

Por su parte, varios educadores de las viviendas han respondido de la misma forma a esta cuestión, al relacionar la dinámica de la propia vivienda con los objetivos de la inserción social, o, lo que es lo mismo, que la propia vivienda imprime las características del *Programa*, al estar ésta diseñada de tal forma que todo lo que se realiza en ella se orienta en esa dirección: *a propia dinámica da vivenda, convivencia, realización de tarefas, disciplina nos horarios, o fomento de hábitos de hixiene e saúde favorecen esta integración. Dada a proximidade, ós rapaces se asesora cando se presentan conflictos persoais (familia, parella, amigos, traballo…)* (EVT 8) Esta idea se podría complementar con las consideraciones aportadas por otros educadores que exponen que lo que se pretende es *trabajar desde la normalidad, promoviendo la integración en actividades comunes a estas edades (cine, gimnasio, piscina,*

salidas sociales) (EVT 5)*, teniendo contacto con personas externas a la vivienda, evitando el aislamiento* (EVT 10).

Los restantes educadores de la VT exponen las mismas reflexiones, pero de un modo más telegráfico, al apuntar solamente aquellas acciones concretas en las que intervienen: animación de grupos, *facilitar actividades tanto de ocio como formativas en ambientes socialmente normalizados, que permitan al joven integrarse de forma natural* (EVT 11); *se trabajan las habilidades sociales de cara a comportamientos normalizados en la vivienda y en el trabajo* (EVT 1); *participación en asociaciones* (EVT 2); *ayudarle a buscar empleo*, *dar expectativas reales de empleo, remuneración, acceso a la vivienda* (EVT 3); *la gestión económica adecuada a su nómina* (EVT 4).

Por su parte, los técnicos del *Programa* mantienen casi los mismos argumentos: *desenvolvimiento de sesiones de formación en habilidades sociales básicas* (T 1); *proporcionar información sobre los recursos normalizados que pueden utilizar en los diferentes aspectos de su vida* (T 3); *asesorarlos en todos aquellos aspectos que el menor demande de cara a una integración real* (T 2); y todo ello sobre la base de *un proyecto de inserción individualizado, en función de las preferencias y aptitudes del menor* (T 4).

Un hecho singular que se advierte en todos los técnicos es su importante preocupación por destacar la unión y casi prevalencia que ofrece para ellos el aspecto laboral en los procesos de autonomía de los menores: *concienciarle de la importancia de la formación y del trabajo* (T 1); *ayudarlos en su inserción laboral*, *desarrollar su autonomía personal, mediante su incorporación al trabajo* (T 5). Una preocupación digna de encomio y nada despreciable en el ámbito de los jóvenes tutelados, pues son, muchas veces, con ellos mismos los únicos con los que cuentan para salir adelante en su vida, por los fallos o ausencia de sus familias y de una red social apropiada.

11.4.2. Las responsabilidades de los jóvenes en el centro-vivienda tutelada

En los centros, los jóvenes construyen su personalidad dentro de las lógicas limitaciones de un contexto protegido, por lo que preguntar sobre las responsabilidades de las que deben responder puede parecer una vaguedad. Sin embargo, de las repuestas obtenidas de los educadores se deduce que no es así y que, incluso, hay diferencias en cuanto a si se está hablando de menores todavía escolarizados o de los que ya han dejado la escuela y se han incorporado o están en proceso de inserción al mundo laboral. Así, por ejemplo, de los primeros se espera que asistan y cumplan con las normas de los centros educativos o que sean puntuales y autónomos, entre otras cuestiones; mientras que de los que ya están en procesos de ingreso laboral, además del cumplimiento de las normas básicas de convivencia, se espera que tengan una mayor implicación en las tareas diarias de los centros o pisos. O, como señala uno de los di-

rectores-educadores, *cada menor tiene un programa individual, que depende de su situación personal, familiar, formativo-laboral* (DEC 10).

Como tareas comunes a todos los jóvenes, se les requiere su aseo personal, la limpieza y conservación de su habitación, del material común, de sus pertenencias; su participación en las actividades extraescolares, ya sean educativas o lúdicas; pero también el comportarse adecuadamente con sus amigos, *educadoras y demás residentes del centro* (DEC 4).

Otras decisiones y responsabilidades que les atañen son aquellas en las que son partícipes esenciales, como es el caso de su elección profesional, aunque, *sempre sometida á avaliación do equipo educativo e a familia* (DEC 13), e incluso, *el tutor de referencia del centro* (DEC 10).

Los educadores de las viviendas ven estas responsabilidades desde una postura más amplia en cuanto a su oferta, pero más ajustada en cuanto a su maduración: *dependen de sus capacidades: deciden sobre su tipo de formación, área laboral, uso de su tiempo libre, forma de vestir, peinarse, amistades, como cualquier joven de su edad* (EVT 10); [plantean que] *tienen la suficiente libertad como para dirigir su vida, con la supervisión del equipo educativo con el fin de conseguir una amplia autonomía que les permita desarrollar en un futuro una vida plena e independiente* (EVT 11).

Esto es así, por cuanto *al tener más libertad que en otros centros se exige más responsabilidad a cambio* (EVT 4). Además de que disponen de mayores oportunidades de ejecutar tareas relativas a los procesos de autonomía, lo que hace que los jóvenes tutelados gocen de un abanico más amplio de posibilidades para desarrollar sus potencialidades. Las tareas asignadas aquí son entre otras: *fregar, compras, planchar…* (EVT 2), observando *unos objetivos diferenciados para cada caso según su compromiso y potencialidades* (EVT 9) [...] *Ellos son los responsables de que la vivienda funcione correctamente, esté limpia y ordenada* (EVT 3). Del mismo modo, los educadores son más exigentes en el cumplimiento de las normas de la vivienda, en el *respeto a sí mismo y a los demás* (EVT 10), en los horarios, en las tareas, en la aportación de la asignación mensual, en las relaciones con los compañeros y con el equipo educativo. Todo ello viene pactado mediante el *compromiso establecido en el contrato de estancia* (EVT 3).

11.4.3. Las responsabilidad de los jóvenes fuera del centro-vivienda tutelada

Fuera del espacio de la vivienda, los educadores dicen que su responsabilidad es *responder na súa ocupación e evitar conductas de risco para a súa saúde e a dos demais, así como implicarse en actividades de ocio ofertadas polo educador cando esto é posible* (EVT 8), en definitiva, mantener un comportamiento normalizado. El tema de los horarios suele fijarlo el centro aunque para algunos los horarios se establecen según su propia elección.

Es llamativa la respuesta de otro director-educador que plantea la responsabilidad externa desde un punto de vista negativo e imperativo: *No delinquir* (DEC 15).

Como una expectativa respecto a su integración, un director-educador señala que *fuera tienen que hacer frente a sus carencias personales, que se manifiestan en la falta de figuras de referencia* (DEC 9); y otro, que lo que les incumbe es, en definitiva, *responder de su vida y sus relaciones* (DEC 2).

11.4.4. El uso del dinero por los jóvenes

Este tema pone el acento en un problema capital para la autonomía como es el de cómo gestionar el dinero que ha ganado con su trabajo. Aquí, las respuestas no se pueden tomar en el sentido de cómo administran su vida autónoma de forma plena, ya que al seguir residiendo en los centros y en las viviendas determinados gastos no tienen que sufragarlos (alquiler o alimentación, entre otros), pero sí podremos obtener información sobre cómo efectúan sus gastos personales y generan ahorros para el futuro.

Casi todos los educadores hacen hincapié en el tema del derroche, advirtiendo que *si se les deja, lo gastan todo en pasarlo bien. No tienen casi nunca una visión de futuro, se tiene que hacer con ellos un plan de ahorro* (DEC 9). Por ello, el ahorro es un asunto que les viene casi impuesto. La mayoría de los educadores creen que el ahorro es la principal inversión que los jóvenes deben hacer de sus remuneraciones laborales, de los que sólo les dejan una *parte para sus gastos (ocio, vestuario, etc.)* (DEC 11). El dinero ahorrado *se ingresa en la cuenta de la joven para que esta tenga una serie de ahorros útiles en el momento en que deje de estar bajo la tutela de la Administración* (DEC 4). Algunos directores-educadores de centros cuentan que ciertos jóvenes *dan algún ingreso en casa* (DEC 10) o que las asignaciones que se les hacen son *para comprar cosas especiales que en el Centro no se les da, o que no están contempladas en los presupuestos* (DEC 6).

En algunos casos, los jóvenes de los centros y viviendas reciben *una paga semanal* (EVT 9). Este dinero lo utilizan, normalmente, para la realización de compras de ropa, gastos personales, salidas, deportes, etc. En este aspecto parece coincidir la inmensa mayoría de los directores-educadores consultados. Para otros, los jóvenes disponen de libertad para gastar en la *compra de roupa, actividades de ocio e tempo libre* (EVT 7), *tabaco* (DEC 1)*, música, cíber, salas de juego, teléfono móvil, adornos* (DEC 5) y otras cosas propias de los adolescentes en general: salir con los amigos o *satisfacer algún capricho* (DEC 4). En todo caso, *existe un seguimiento y control del dinero* (EVT 7) *(entrega de comprobantes)* (DEC 10)*,* [pero] *respetando unas normas básicas cada chaval*. En algunos centros se llega a designar el porcentaje del gasto de libre disposición: *sólo pueden optar a un 40% de su salario* (DEC 5)..

A los jóvenes que residen en la vivienda *se les aconseja y enseña a ahorrar y administrar los gastos* (EVT 1), aunque parece haber un consenso en relación a diversos aspectos, como son los de realizar una aportación de un 20% a la vivienda con el fin de colaborar en su mantenimiento, dejándoles que dispongan libremente del resto, *sempre que estean capacitados para administrar os cartos e manter unha conta de aforro. En caso de que esto non sexa así son os educadores os que gardan a cartilla e establecen unha paga semanal* (EVT 8). En alguna vivienda se exige que el 60% se destine al ahorro: *De todos modos si el menor tiende a derrochar se le pone un límite de gasto a la semana que suele rondar los 15 €* (EVT 1).

El lado negativo de la libre disposición del dinero es que, según uno de los educadores, algunos pueden comprar drogas y posteriormente dedicarse al "trapicheo".

11.4.5. La ocupación del tiempo libre

Además de cómo asumen los jóvenes las responsabilidades sobre su vida y la convivencia, también era necesario conocer cuáles eran sus ocupaciones en los momentos de ocio, ya que de ello se pueden derivar circunstancias positivas o negativas para sus procesos de autonomía. Así pues, se pidió a los directores y educadores que hicieran sus observaciones sobre cómo invierten los jóvenes su tiempo no laboral o no lectivo, y cómo, a través de ello, podrían rentabilizar mejor su autonomía.

Se advierte que las mayores ocupaciones en su tiempo libre están dedicadas a: escuchar música, ver la televisión, jugar con la videoconsola, usar el ordenador o leer revistas y periódicos cuando se encuentran en el centro, aunque también realizan otras actividades menos pasivas, como puede ser la práctica de juegos y deportes (fútbol, baloncesto, bicicleta, billar, diana, bolos, gimnasio, etc.).

En sus salidas, *suelen acudir al ciber y a salones recreativos* (DEC 12), ir al cine o a la discoteca, o se distraen en *pasear, andar con sus amigos* (DEC 9) y compañeros del instituto. En definitiva, como señala uno de los directores-educadores: *realizan muchas actividades lúdicas, pero pocas culturales o formativas que sean parte del tiempo libre* (DEC 9), si bien, como apostilla otro, hacen lo que *cualquier joven de estas edades* (DEC 4).

Los que conviven en las viviendas, al tener algo más de libertad, presentan algunas diferencias. Por lo general, *saen con amigos, fan visitas (establecidas) á familia ou centro de referencia (nalgúns casos) e acuden a actividades puntuais programadas polo educador (cine, teatro, piscina, río, exposicións, concertos…)* (EVT 8) o *salen a los pubs el fin de semana un rato, también están yendo al mercadillo cuando pueden, a dar un paseo; alquilan películas y las ven en el piso…*(EVT 9). En las actividades deportivas, sus preferencias se centran en el fútbol y baloncesto.

Uno de los educadores de una vivienda apunta que *a pesar de las alternativas que se les ofrecen, la mayoría sale con sus novi@s y/o amigos sin hacer alguna actividad en concreto (deportes, visitas a exposiciones…)* (EVT 4).

11.4.6. La desinstitucionalización

Todo lo dicho hasta aquí sobre los diferentes procesos formativos, laborales y de autonomía sólo tiene sentido si se conocen los resultados de estas actuaciones una vez que los jóvenes abandonan la tutela pública. Y ello únicamente es posible conociendo cuáles son las trayectorias sociales y laborales de los jóvenes extutelados. En el momento de la evaluación del *Programa* no había definida ni por parte de la Administración ni del propio *Programa* ninguna estrategia, equipo o actuación que comportase un seguimiento de los menores desinstitucionalizados. A pesar de ello, hemos querido recabar algunos datos sobre los procesos enunciados, oir a los diferentes agentes y, de este modo, conocer, aunque sea sesgadamente, cuáles eran los resultados cualitativos obtenidos por los jóvenes en su incorporación sociolaboral tras su salida del sistema protector.

Para el análisis de los resultados alcanzados en los momentos previos a la desinstitucionalización disponemos de los datos que nos aporta el equipo de Pérez Vilariño (2005: 43) sobre el conjunto de los jóvenes que han dejado el *Programa* entre 2000 y 2004, que son los siguientes:

- "Más de la mitad de los menores (53%) ha trabajado mientras estuvo en el programa.
- El 35% sigue trabajando cuando abandona el programa.
- El 20% de los menores abandona el programa mientras sigue algún curso de formación reglada (7%) u ocupacional (13%).
- Un 41% de jóvenes abandona el programa en situación de búsqueda de empleo. De este 41%, hay un 34% de los menores que vivió una experiencia de trabajo".

Esa realidad era contrastada con la que se producía en el momento de ingreso en el *Programa*, al que "ya entra trabajando un 12% de estos menores, mientras que el porcentaje más alto (38%) ingresa buscando trabajo y otro porcentaje notable (27%) ya está siguiendo algún tipo de formación ocupacional; un 7% está haciendo formación reglada y del 16% de los menores no se dispone información" (Pérez Vilariño, 2005: 43).

Trayendo estos análisis al tema de la edad, los mismos autores respaldan que:

- "Mientras que el 46,4% de los menores que tienen 19 años o más al darse de baja en el programa están trabajando, este porcentaje va descendiendo al 37%, 29% hasta el 14% de los que tienen 16 años o menos.
- También se da un proceso progresivo en los que siguen formación ocupacional: del 38% de los menores con 16 años o menos que están haciendo algún curso de formación ocupacional, se desciende al 18%, 10% hasta llegar al 6% de los que tienen 19 o más.
- Los menores que tienen 17 y 18 años abandonan el programa buscando trabajo en el 43%-44% respectivamente. Los de 16 y los de más de 18 años se dan de baja buscando empleo el 34%" (Pérez Vilariño, 2005: 46).

Por nuestra parte, hemos pedido a todos los agentes técnicos y educativos su valoración sobre de los contactos que mantienen con los jóvenes extutelados. Unas evaluaciones que, en este caso, vamos a considerar de forma independiente en función de cada uno de los colectivos.

Algunos de los directores-educadores dicen que los jóvenes extutelados continúan teniendo al centro como un lugar de referencia, aunque sobre este hecho hay disparidad de opiniones, desde los que lo afirman: *Si, no centro establécense relacións que continúan tras a intervención* (DEC 13), pasando por los que sancionan la respuesta, pero matizando que solamente se relacionan *de manera esporádica con algunos* (DEC 7), hasta los que lo niegan categóricamente: *No* (DEC 11). De todos modos, la respuesta más repetida es la de que los contactos se siguen manteniendo con algunos, bien sea a través del teléfono, por correo o mediante visitas que los educadores realizan a sus lugares de residencia o de ellos al centro. Algunos destacan que el seguimiento se hace *si están por aquí cerca, y por un período sobre los tres meses* (DEC 1). Por último, uno señala una matización que podría ser corroborada por todos los encuestados: *Siempre tienen las puertas del centro abiertas y son bien recibidos por todos* (DEC 14). Este es un aspecto que subraya la idea de familia que vierten estos centros sobre su labor.

Los educadores de las viviendas tuteladas mencionan que los contactos se siguen manteniendo, aunque con unos más que con otros, a través del teléfono o pasando por la *vivienda, incluso se quedan a comer. Además algunos siguen solicitando asesoramiento del equipo educativo* (EVT 9) […] *sobre gestiones o ayuda para nueva búsqueda de empleo* (EVT 11). Un criterio que parece marcar la diferencia de los más proclives a cultivar una mayor relación es que *generalmente, son chicos que se han marchado de la vivienda con un trabajo y una perspectiva buena de futuro (aunque no siempre fue así)* (EVT 4). Entre este grupo de educadores, sólo hay uno que sostiene que no mantienen ninguna conexión, y cuando ocurre es *esporádico y casual* (EVT 3).

Para los técnicos del *Mentor* parece haber tres bloques de respuestas. En dos casos son positivas: *Sí, con algunos* (T 5 y T2). A esta visión se, otros le agregan dos observaciones interesantes, y que pueden ser tomadas de forma complementaria. Por un lado, que son los menores los que, generalmente, propician el contacto (T 4), y, por otro, que, *constituimos un referente en ocasiones el único* (T 3).

La parte negativa la pone otra técnica que declara que la relación extrasistema se realiza *esporádicamente, ya que los menores que abandonan un centro de menores, vivienda tutelada y el Programa Mentor, no quieren saber nada. Los menores tienen la idea de que no quieren ser controlados* (T 1).

Para las técnicas de las Delegaciones Provinciales, cuya visión de campo es más amplia, pero cuyo contacto con los jóvenes no es tan cotidiano, la situación generada tras el abandono del *Programa* y de la tutela parece ser variada. Así, dan opiniones como *en algún caso especial* (TD 2); *en algunos casos sí* (TD 4), *con muy pocos* (TD 1). Algunas atribuyen el seguimiento a factores como el de que su expediente *permanece abierto si así lo desean los menores* (TD 4). Otras lo achacan a que se hace con quien sigue en el *Programa*: *se realiza el seguimiento durante el tiempo acordado con el joven y que consta en la resolución de apoyo técnico* (TD 3). Y una última opina que el menor cuando cumple la medida de tutela *no quiere saber nada más de nosotros* (TD 2).

En definitiva, la mayoría de las apreciaciones van en el sentido de que se hace muy poco por realizar un seguimiento postinstitucional. Algunos refieren que este seguimiento puede ser realizado cuando el joven que haya cumplido la mayoría de edad se encuentre de forma voluntaria en el *Programa*, que no se cierre el expediente a petición del menor o que pase a apoyo técnico. Estas observaciones tampoco arrojan mucha luz sobre qué tipo de seguimiento que se realiza y cuáles son sus aportaciones.

Así pues, una vez alcanzada la mayoría de edad, podríamos decir que los chicos siguen con su vida sin que la Administración tenga mucho conocimiento de qué frutos ha generado su compromiso con la educación e inserción del menor, y, mucho menos, sepa si éste ha encontrado problemas que se le pudieran haber solventado con un poco de ayuda.

11.5. El *Programa Mentor:* aportaciones y futuro

¿Cuál es la visión que los distintos grupos de trabajo tienen sobre el *Programa Mentor* en la actualidad y cuáles son sus propuestas para su futuro? Esto es, en resumen, lo que se va a exponer en los siguientes y últimos apartados de la investigación del *Programa*.

En esta parte, se va a establecer, en primer lugar, un avance de lo que algunos pueden considerar que ha venido a suponer el *Programa* cuando se incorporó al sistema de protección de menores de Galicia cuáles han sido las soluciones que ha aportado su puesta en marcha y cuáles los déficits que aún no se han superado, y, por último, qué perspectivas se le abren para un futuro próximo.

11.5.1. Aportaciones al sistema de protección de menores de Galicia

Las técnicas de las delegaciones aprecian que el *Mentor* ha facilitado *la contratación de los menores (se agilizan los trámites, se facilitan los contactos con las empresas,...)* (TD 2); *la profesionalización de la inserción laboral al intentar adecuar el perfil de los menores a la demanda laboral, eliminándose, así, la tendencia de algunos centros de seleccionar cursos o trabajos sin tener en cuenta las aptitudes de los menores* (TD 3), lo que, en buena medida, influye en su *experiencia formativa-profesional* (TD 4).

También que es *un programa interesante*, *bien gestionado* [y que] *presenta una buena protección de futuro* (TD 2) para los chicos; que actúa de *forma sistemática* sobre los *jóvenes en edad laboral que no continúan formación reglada son incorporados al programa* (TD 3).

Para otras, supone un *pilar dentro de la intervención socioeducativa con menores* [y] *uno de los factores de mayor relevancia a la hora de favorecer la integración social y personal* (TD 4) de los jóvenes tutelados. Destacan la inclusión *tanto* [de] *aspectos formativos como de inserción laboral* (TD 1). Sólo en un caso se cuestiona dar su parecer al opinar que no dispone de los elementos suficientes para poder formalizar *una valoración exhaustiva del programa* (TD 5), a pesar de ello, se refiere a él como *una alternativa válida* por la *falta de recursos de los que se disponen en la atención y seguimiento* (TD 5) de estos chicos.

Así pues, la valoración global de la idoneidad del *Programa* dentro del sistema de menores aparece como altamente positiva, ya que todas ellas realzan sus aportaciones (incorporación de propuestas formativas y laborales) y su implantación (gestión, sistematización, atención y seguimiento). En este sentido, la opinión de una de ellas podría servirnos como resumen de todo lo dicho: *responde adecuadamente a las directrices actuales en cuanto tratamiento, tipo de actuaciones, recursos que se establecen a la hora de promover y facilitar la inserción socio-laboral de grupos con dificultades de inserción* (TD 4).

11.5.2. La mejora de las acciones de los centros y viviendas tuteladas en relación al *Programa*

La implicación del personal de los centros y las viviendas con las acciones del *Programa* y con sus técnicos y responsables, como hemos visto, es completa; pero, a pesar de ello,

todavía hay ciertos aspectos que generan algunas descompensaciones que necesitarían ser tomadas en cuenta y buscarles algún tipo de solución. Una de ellas es la necesidad de que haya una *mayor coordinación entre el programa y nuestro centro* (DEC 3), pues como ya venían advirtiendo, se producía, en algunos casos, algún tipo de solapamiento de las acciones que deberían ser llevadas a cabo por los directores-educadores y los técnicos del *Mentor*, lo que evidencia una falta de un protocolo de actuación que permita hacer en cada momento a cada uno lo que debe hacer sin tener que esperar constantemente a las instrucciones del otro.

En cuanto a aspectos más internos del *Programa*, se subraya la conveniencia de una mayor formación y orientación prelaboral, es decir, una mayor adecuación de los jóvenes a la empleabilidad demandada por las empresas; profundizar en el trabajo sobre *la independencia de los jóvenes y mentalizarlos para que sepan que son ellos los que tienen en su mano su futuro y que el resto somos sólo ayuda momentánea* (DEC 5), aunque este aspecto quizás sea más una tarea que deban realizar los educadores de los centros que el propio *Programa*.

Entre las críticas que se hacen desde los centros de menores, hay que apuntar las de los que parecen añorar otros tiempos pasados que evalúan como mejores que los actuales: *Ha habido momentos en los que el trabajo se ha desarrollado más satisfactoriamente* (DEC 4), o la de los que le otorgan al *Programa* la responsabilidad de denunciar los *casos de explotación a los menores (sin contrato, horas excesivas, sueldo mínimo)* (DEC 10).

Los educadores de las viviendas centran sus apreciaciones en dos materias: una, referida a lo que realmente se les preguntaba, esto es, ¿de qué acciones está carente hoy por hoy la vivienda para que los educadores pudieran hacer mejor su labor con respecto a las posibilidades de colocación laboral y autonomía de los jóvenes?, y la otra, relativa a aquellos aspectos referentes a los educadores, en particular, y al *Programa*, en general. Entre las opiniones dadas a la primera cuestión está el deseo de que se mejore el *trabajo en red* (EVT 9), para lo cual parece que es preciso que se perfeccionen los *canales de comunicación* (EVT 10), pues ven que el equipo educativo es un *todo terreno* (EVT 12). A lo que añaden la necesidad de dotarse de *recursos positivos para poder financiar actividades de ocio o formativas, fuera de las actividades que organizan otros servicios de manera gratuita* (EVT 11); [de] *mayores recursos materiales y humanos*, [de] *apoyo externo en casos de necesidad externa* (EVT 12); y aún hay quien piensa que existen *muchísimos* [factores a mejorar] *si lo que se busca es la Calidad Total, por supuesto* (EVT 9). Un grupo de educadores especifica más sus peticiones, centrándose en unas opciones concretas, como son las de *facilitar más autonomía a los chic@s, ya que están próximos a la mayoría de edad* (EVT 6), [y se ve que] *dependen en gran medida de la figura del educador que le imponen* (EVT 5), o que habría que diseñar programas de *actividades lúdicas o viajes con convivencia con chicos de otras viviendas* (EVT 2).

Por otra parte, los educadores que han entendido la pregunta como una oportunidad para introducir mejoras respecto a otros dominios, estiman que son mejorables *as condicións e alugueres das vivendas en aspectos relacionados coa alimentación (maior provisión que facilite o traballo de elaboración de menús). En definitiva, cousas que dependen das circunstancias económicas do programa* (EVT 8); *los alquileres de las viviendas tuteladas, buscar que la Xunta de alguna manera subvencionase un tanto por ciento del alquiler, de manera que el arrendatario cumpla con sus obligaciones como tal. Un ejemplo sería el "Programa Bolsa de Vivenda de Aluguer"* (EVT 1). También están los que sugieren posibilidades para que se eleve la calidad del *Programa*, como son las de:

- mantener convenios con entidades (DEC10);
- gestionar más empresas para las contrataciones de los jóvenes (DEC 15);
- tener más información sobre los cursos de formación (DEC 5);
- facilitar documentación para extranjeros (DEC 1) y
- crear cursos formativos adaptados a los menores (16-18), cortos, prácticos,… (DEC 10).

Y un tercer grupo habla de sus propias condiciones laborales: *pues trabajamos muchas horas y por poco sueldo* (EVT 8). En esta tesitura sitúan igualmente a los técnicos cuando dicen que hay que *quitar la temporalidad de los técnicos para un seguimiento a largo plazo* (DEC 10).

La postura de las técnicas de las delegaciones sobre el tema, es la de que debería haber una mayor preocupación por el *acompañamiento a los menores internados en la vivienda* (TD 2) por parte de sus educadores.

Las recomendaciones de los técnicos del *Programa* van dirigidas a solucionar diferentes situaciones. En primer lugar, a lograr disponer de una *mayor relación de cursos* (T 5), *con poca teoría y que los motive* [a los chicos y chicas] *a continuar en el curso* (T 6), e incluso a disponer de la *posibilidad de organizar formación propia breve adaptada a las necesidades concretas* (T 3) o establecer *convenios reales (no ficticios inaplicables) con entidades y empresas que favorezcan la formación e inserción laboral* (T 1). Otra componente que parece ambicionar es la de que se establezca una *mayor coordinación entre Consellerías para favorecer el acceso de los menores a cursos de formación* (DEC 13).

La tercera oferta expuesta es la de completar el *Programa* con más recursos humanos, lo que permitiría intervenciones más completas. Una vez más se vuelve a hablar de *más recursos humanos* (T 2), pero esta vez son los técnicos del *Programa* los que demandan *disponer de más técnicos (1 más por provincia)* (T 4) o cuando menos una *mejora de medios para los técnicos* (T 6), sin olvidar de que se debería subir el *presupuesto al programa y sueldos de*

los técnicos (T 1); pero también comentan la opción de disponer de *algún tipo de ayuda* para los empresarios, sobre todo para el pequeño.

11.5.3. La mejora de los procesos de inserción social y laboral de los menores

La mayoría de las propuestas de mejora invocadas por los directores-educadores se localizan fuera de las posibilidades de actuación del *Programa* e, incluso, de las competencias políticas del área de menores. Hay que reseñar que algunas de ellas pueden considerarse aceptables por no ceñirse a aspectos concretos. Así, por ejemplo, destacan la necesidad de *mayores recursos por parte de la Administración* (DEC 12), aunque no se concretan cuáles son estos recursos ni en dónde se deberían implantar. Hay quien habla de *información aos menores sobre recursos e estratexias necesarias* (DEC 13); pero tampoco aquí se ofrecen argumentos sobre qué tipo de información debe dárseles o cuáles son esas estrategias necesarias; lo mismo ocurre cuando se menciona el deseo de que haya *más participantes*, sin definir cuáles pueden ser; o cuando se argumenta que *debería existir mayor conciencia por parte de las empresas para facilitar la primera incorporación de los jóvenes* (DEC 6), o *máis apoios nos fogares dende a Administración* (DEC 3).

Otros, aunque hacen propuestas que caen fuera de las responsabilidades del ámbito de menores, son, sin embargo, mucho más precisos en sus solicitudes: *la ampliación de la oferta de escuelas taller*, *distribución anual de los cursos formativos* (DEC 10), puesto que hay períodos en los que se introduce una gran oferta, mientras que en otros momentos baja ostensiblemente. También son concisos cuando abogan por que se les proporcionen algunos cursos específicos en los que no se sientan desplazados por culpa de su edad, puesto que perciben que los jóvenes tutelados se sienten fuera de lugar en los cursos FIP, ya que la mayoría de sus compañeros son mucho mayores que ellos, o cuando piden *reservar vacantes na Administración para nenos tutelados* (DEC 3).

En cuanto a los requerimientos hechos al propio *Programa* o a los responsables del área de menores, se consignan las siguientes ideas:

- Crear una bolsa de empresas (DEC 15).
- Incentivos en la formación, dar becas, mejorar la selección (DEC 1).
- Buscar la forma de financiar prácticas en empresas de formación para favorecer la inserción laboral (DEC 5).
- Estudiar sus necesidades, aptitudes y actitudes, […] preparar a los menores (DEC 2).
- Trabajar con los niños más directamente en los centros por el profesional Mentor y no sólo hacerlo con los que están en pisos del programa. ¿Cómo?

Reunirlos y ayudarles a mentalizarse con charlas, prácticas dirigidas, etc. (DEC 14).

- Lograr la consolidación temporal de la figura técnico Mentor, así como su conocimiento de la zona objeto de intervención, recursos de la localidad, etc. para asesorar con conocimiento (DEC 4).
- Crear una figura de apoyo a los jóvenes en sus primeros trabajos, ya sea por parte de los técnicos del programa, o de otro tipo (DEC 6).

Para algunos educadores de las viviendas, los avances pasan por *mejorar la formación con la que llegan los menores a la vivienda* (EVT 3) y prestarles *más apoyo en refuerzo escolar y que los chavales pudiesen acceder a los cursos de garantía social y FIP más fácilmente* (EVT 9). Otros ven este objetivo como utópico, puesto que *habría que cambiar la formación de base. Si los niños de centros tuviesen el mismo nivel académico, que otros niños que viven con sus familias y accediesen a la VT con alguna formación reglada, su inserción S.L. [*socio-laboral*] sería más fácil y mejor* (EVT 4).

Algunos ven una salida en proporcionarles *más presupuesto para ocio, más alternativas vivenciales* (EVT 9); encuentran que la formación que se les debe de dar ha de ser *más motivadora y amplia* (EVT 12), a la vez que debe comportar unas *técnicas de preparación anterior a su introducción en el ámbito de la formación y/o laboral: habilidades sociales, prevención y tratamiento de drogodependencias…* (EVT 12). Y una vez conseguida ésta cultura prelaboral *sería importante tener recursos en diferentes centros y empresas, que ofrecieran una primera oportunidad a los jóvenes del programa* (EVT 11); a través, por ejemplo, de *convenios con empresas* (EVT 9). Para otros, esta cuestión se resolvería mirando hacia su propia labor: *el aumento de personal, porque un educador a veces se encuentra en situaciones en las que o se divide o no puede atender las demandas de los jóvenes* (EVT 7); *reducir las horas de trabajo de los educadores a 40h. reales a la semana* (EVT 1); [o introducir] *mejoras en los salarios* (EVT 1).

Otras aportaciones van en el sentido de *que desde el Programa Mentor se busquen bolsas de empleo, y la normalización de convenios de colaboración con empresas para la creación de contratos de aprendizaje, becas de formación, ayudas económicas en búsqueda de vivienda, etc.* (EVT 10) [y] *una mayor implicación por parte del programa a la hora de hacer contratos con instituciones* (EVT 7).

Las técnicas de las delegaciones mencionan, como ya lo hicieron otros colectivos, la necesidad de incrementar el número de técnicos para poder efectuar *un seguimiento más individualizado de los menores* (TD 3).

A pesar de lo dicho sobre la adecuada transmisión de la información entre las partes, algún profesional juzga que se podría *mejorar la coordinación* [y la] *transmisión de informa-*

ción ya que ésta *no llega en los tiempos establecidos ni con la frecuencia acordada, produciendo situaciones de confusión y desconocimiento* (TD 4), a la vez que una mayor simplificación en los procesos. Estas últimas demandas parecen estar exigiendo un protocolo de actuación que permita decidir en cada momento quién, qué y cómo se ha de intervenir.

En cuanto a las carencias externas del *Programa*, se subraya la necesidad de *homogeneizar el registro de información en la ACM* (TD 4) o base de datos en la que se recogen todas las informaciones respecto a los procesos y actuaciones realizadas con cada menor. Según los comentarios ofrecidos por algunos de los técnicos, no está demasiado al día la información de todos los expedientes de los menores, lo que impide saber en qué situación se encuentran y, de este modo, poder tomar la decisión más oportuna.

Todos los grupos (directores, educadores y técnicos del *Mentor* y de las Delegaciones) alegan que la información compartida es comunicada tanto en las *reuniones mensuales de seguimiento entre los técnicos de Mentor y el técnico de Menores encargado del expediente* (TD 2) como en los *encuentros con educadores, directores y técnicos* (TD 4). Los documentos que sirven para el análisis del *Programa* son las *hojas de seguimiento mensuales*, *propuestas de altas y bajas del programa* y la hoja *semestral* (TD 3).

Los jóvenes tutelados también aportan el documento de *compromiso por escrito de los menores para incorporarse al programa* (TD 3). Un documento que sirve para que el menor, una vez concluida la tutela por la mayoría de edad, quede vinculado voluntariamente a él.

Algunos de los profesionales, sin embargo, piensan que la operatividad interna del *Programa* crecería con una *menor burocracia y papeleo de listados, informes de colocación, fichas…* [así como la unificación en] *un solo modelo de informe que recoja toda la información operativa de Mentor* (T 1).

Viendo estas observaciones, podemos concluir que tanto mediante reuniones-entrevistas personales (de técnicos con los otros agentes del *Programa* y de todos ellos con los chicos), como mediante documentación (hojas de seguimiento mensuales y semestrales o contrato con el chico), la información parece estar bastante estandarizada en todos los procesos para los que está diseñado el *Programa*, aunque no podrían introducirse mejoras en algunos puntos como los señalados.

Los aspectos de la inserción de los jóvenes que parecen ser susceptibles de mejora son los que se refieren a formular un mayor número de *contactos, por parte del técnico Mentor, con las empresas de la provincia. Normalmente, los contratos que se hacen a los menores de fuera de Lugo capital los consiguen los directores de los centros* (TD 2). Se señala la necesidad de una mejora de la *formación de técnicos de Mentor en inserción laboral*; una *mayor dotación económica para apoyar a los menores, tras su paso por vivienda durante la primera*

fase de independencia (TD 3) la ponderación de los elementos inscritos en el propio *Programa*:

- *Oferta formativa más amplia, diversa y los planes más flexibles* (TD 4).
- *Entrenamiento de habilidades sociales a más corta edad* (TD 4) (sobre los 14 años).

Las técnicas hacen bastantes propuestas en relación a la inserción sociolaboral, entre las que hay que registrar las siguientes:

- *Facilitar formación a los menores con min*usvalías (TD 1).
- Desarrollar valores *como el trabajo, el esfuerzo, la responsabilidad…* en los jóvenes (TD 4).
- Proporcionar *flexibilidad curricular* (TD 1) mediante programas escolares *adaptados a sus necesidades, con seguimiento efectivo de los mismos y con los recursos necesarios para conciliar su vida personal y formativa* (TD 5).
- Seleccionar mejor la muestra de trabajos que se les presenta.

Así las cosas, está claro que para las técnicas aún son muchas las cosas que se pueden mejorar e introducir para adecuarlo todavía más a sus usuarios y a sus realidades ponderando todos sus elementos (formación, inserción, habilidades sociales, etc.), pero también *mejorar la formación de los técnicos* (TD 3) o rebajar *un poco el nivel de exigencia de los cursos formativos, ya que esto ocasiona que muchos abandonen antes de tiempo* (TD 1).

11.5.4. Nuevas perspectivas

En torno a este tema, las repuestas de los directores-educadores son casi siempre positivas en el sentido de que dan conformidad a lo que se está ejecutando, aunque algunas sugieren nuevas posibilidades para perfeccionar lo que se viene haciendo. Así, advierten de la necesidad de un mayor número de técnicos para realizar la orientación, ya que comentan que el educador *tiene mucho trabajo* (DEC 1). Otra propuesta es la de la ampliación de la edad de los jóvenes para su salida del *Programa* a los 23 años. Para otros, el futuro del *Programa* pasa por la reivindicación de que *la Entidad Promotora* [no cambie de forma tan reiterada] *de profesionales, lo que provoca consecuencias negativas* (DEC 4); otros aprecian privilegios en el hecho de que los técnicos, priorizan, principalmente, a los de los *pisos de ellos* [del *Programa*], *y los que están por los centros a veces se limitan a fichero y poco más* (DEC 14).

Para algunos *será un "programa de referencia*" (DEC 2), *con una buena gestión y bien apoyado será un programa "imprescindible" de cara a apoyar eficazmente a nuestros menores* (TD 2), aunque para ello parece que ven necesario *mejorar su presupuesto* e independizar-

lo de los fondos europeos (TD 3); *cuando se corten las subvenciones es muy probable que se deje el programa sin preocuparse de los resultados* (EVT 7).

Los educadores de las viviendas tuteladas piensan que su continuidad es un hecho incuestionable: *Por su labor, creo que debería continuar* (EVT 4), pero también afirman que *habría que plantearse seriamente mejorar las condiciones laborales del personal* (EVT 4), a la par que dotarlo de *más recursos* (EVT 3) y *centralizar esfuerzos en la búsqueda de empleo desde la propia Administración* (EVT 2).

El aprendizaje de las buenas prácticas conseguidas es también una opción para la introducción de más mejoras: *que si aprende de sí mismo, de los niños y de experiencias externas, puede llegar a ser un buen instrumento para facilitar la inserción a estos muchachos* (EVT 9). Esta conclusión se ve sancionada en el hecho de que *los éxitos son visibles, ya que la mayoría de los chicos que pasaron por la VT de Santiago en los últimos años se encuentran en una situación adecuada* (EVT 10). Otros critican que se hayan introducido modificaciones perjudiciales durante los últimos tiempos, *dado el perfil de jóvenes, que por ahora está remitiendo la Administración, perfil que no se adapta a los requisitos del programa* (EVT 11) [o a que] *se les vende una imagen falsa de las viviendas* (EVT 12).

Las innovaciones de las técnicas van por el camino de que se le dispense *una mayor publicidad* (TD 2), y que se creen *pisos asistidos* llevados por educadores no residentes (TD 4).

También se plantea *que abarque colectivos de población con características especiales, diseñando programas e intervenciones específicas* (TD 4). Una de las técnicas piensa que *si no se dota debidamente veo dificultades para mantener su continuidad* (TD 5).

Finalmente, los técnicos del *Programa* repiten aquí diversas cuestiones ya nombradas por sus compañeros, como puede ser el hecho de verlo *muy positivo para el desarrollo y la integración social y laboral de los jóvenes en conflicto y riesgo social* (T 1), pero señalan que *el Programa Mentor está destinado a desaparecer si no hay financiamiento en los próximos años* por parte de *la Administración Autonómica* (T 1), además de reconocer que su dotación económica debería incrementarse *dado que el número de usuarios del programa aumenta año a año creo que el programa debería crecer al mismo ritmo* (T 4). Un elemento innovador para ellos sería que hubiese *más coordinación entre consellerías y apoyos a los empresarios que contraten a ciertos menores* (T 2); a la vez que añaden consideraciones sobre la oportunidad de disponer de:

- *alguna dependencia en la que realizar entrevistas* (T 3);
- *oficinas propias en cada provincia* (T 4);
- *medios informáticos…* (T 6).

En resumen, la posición compartida por todos ellos es la de que el *Programa* debe continuar, pero también se han de mejorar sus condiciones. En todo caso, a los jóvenes que han estado largo tiempo en las instituciones se les debiera haber planificado mejor sus vidas para que no se encontrasen con situaciones imponderables y difíciles de superar en el momento de la salida.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Llegados a este punto, resumiremos lo más concisamente posible las conclusiones a las que hemos llegado con el desarrollo de nuestra investigación. Siguiendo el orden del texto del informe, haremos un repaso de las diferentes formas de inserción sociolaboral que se han dado a lo largo de la Historia, tanto para los menores de protección, como para el resto de los niños y jóvenes que han permanecido con sus familias y así ver el trato dado a cada uno de los colectivos. Continuaremos por las políticas laborales trazadas en torno a los jóvenes en riesgo social dentro de la Unión Europea y España; la perspectiva tomada sobre la evaluación de los programas de integración laboral, para finalizar con la inscripción del *Programa Mentor* dentro del sistema de protección de menores de Galicia y la propia evaluación del *Programa Mentor*, como contenido y objeto último de esta tesis.

Visión histórica de los jóvenes tutelados y su relación laboral

A lo largo de la Historia, desde los momentos más pretéritos hasta muy recientemente, el niño ha sido considerado como un sujeto pasivo sobre el que se han generado todo tipo de actitudes, a menudo, poco condescendientes con sus realidades y condición. Esto ha sido así por la precariedad de los medios protectores con los que ha contado la mayoría de las familias (medicamentos, conocimientos de puericultura, educación y crianza de la infancia, enseres adecuados, etc.), pero también porque para los padres el nacimiento de un hijo se veía siempre como la incorporación de un ser sobre el que tenían todo tipo de autoridad y que, por tanto, podían usar como un medio más de vida.

La utilidad de los niños como instrumentos de trabajo familiar es claramente visible en todos los momentos anteriores al periodo de la extensión masiva de la escuela. Los niños comenzaban a trabajar muy pronto en las tareas domésticas, para luego seguir los pasos de los padres en un buen número de casos, o formarse en talleres o casas ajenas en trabajos auxiliares, primero, y más técnicos, después. Esta utilidad laboral de la infancia apenas planteó algún tipo de reparo o de mala conciencia en los distintos estamentos y clases de las sociedades preindustriales. Sin embargo, cuando la mortalidad infantil se fue agravando con la aparición del maquinismo, hasta el punto de comprometer la reproducción de la familia y, por ende, la del conjunto de la sociedad durante la primera revolución industrial, debido a su masiva incorporación en los trabajos más duros, peligrosos, insalubres y atentadores de su integridad física y psíquica, la consideración de los niños como sujetos diferentes de los adultos empezó a ser tomada en cuenta, emprendiéndose, desde entonces, las acciones legales necesarias para impulsar la regulación de sus particularidades.

A todos esos hechos les hemos dedicado un buen número de páginas al objeto de analizar todas sus connotaciones (legales, profesionales, evolutivas, etc.). Pero si la familia, en

particular, y la sociedad, en general, se ocuparon de cuidar en cada momento de sus hijos con los medios que tenía a su alcance, cuando pasamos a ver lo que ocurrió con los niños y jóvenes abandonados no percibimos el mismo trato. Al contrario, comprobamos que durante muchos siglos, los niños huérfanos y abandonados a su suerte fueron considerados como un "excedente" social y, por tanto, como seres marginales e irrelevantes para sus sociedades, aunque útiles para desempeñar aquellos trabajos más fastidiosos y para conseguir de ellos el mayor provecho con la menor inversión posible. Y, como decimos, mientras que los hijos que se mantenían en la familia pasaban a trabajar, a la sazón, con sus padres en sus dominios particulares o en talleres externos, los abandonados lo hacían en las tareas más sacrificadas y serviles, como criados, soldados, braceros o en cualquier otro oficio que se considerase desagradable o ignominioso para cualquier persona.

En definitiva, los menores desamparados fueron considerados como *escoria social* hasta bien entrado el siglo XX. Fue entonces, cuando la preocupación por la infancia, en general, comenzó a cambiar y sus necesidades evolutivas, individuales y sociales, en particular, a ser mejor entendidas y atendidas. Será en esa época cuando se acuerde iniciar una legislación que favorezca su protección y educación, lo que poco a poco irá calando en su consideración social, posibilitando un cambio de mentalidad. Esta transformación va a incidir en las instituciones de un modo importante con el fin de conseguirles unos dispositivos atencionales adaptados a sus necesidades. Así también, se asumirán las diferencias entre las características de los servicios ofrecidos a la población infantil y a otro tipo de poblaciones, hasta llegar a crear una atención especializada que además de atenderles en sus especificidades también les integrase social y laboralmente del modo más conveniente posible.

Es en este ámbito es donde menos se había hecho en España, incluso, con las transferencias de las competencias a las Comunidades Autónomas en las últimas décadas del siglo XX. Todas las opciones laborales que propiciaban hasta entonces los centros de menores eran de índole interna, esto es, dentro de los centros se habilitaba toda una microsociedad que disponía de talleres, aulas, etc. Este modelo que, según sus precursores, daba la oportunidad a los chicos y a las chicas de poder acceder a la cultura y a la formación, supuso, al mismo tiempo, cortar las escasas comunicaciones que éstos conservaban con el mundo exterior, extendiendo su marginación social y complicando su ya de por sí difícil integración sociolaboral.

La opción tomada por las Administraciones Públicas en las Comunidades Autónomas españolas durante la última década del pasado siglo, ha sido la de aprovechar los recursos sociales normalizados existentes en torno a los centros de menores (escuelas, centros sanitarios, empresas, clubes deportivos, etc.) como elementos dinamizadores de la relación de los menores tutelados con la sociedad en la que les va a tocar vivir. Y cuando esos dispositivos sociales se han considerado insuficientes, se ha recurrido a la creación de diversos instrumen-

tos que los complementasen en la medida de sus necesidades descubiertas, pero sin producir duplicidades inconvenientes.

Marco normativo del trabajo infantil

Los menores de edad, a pesar de poder ser trabajadores, todavía no pueden ser considerados verdaderamente como trabajadores adultos. De ahí, el interés de centrar la atención, como hemos hecho, en las normas prescritas para los mayores de edad laboral, pero menores de edad legal, tomando en consideración sus situaciones particulares (reducción horaria, asunción de riesgos de sus empleos, de compatibilidad del horario laboral con el formativo, etc.). Una legislación que lleva a asociadas unas ventajas que le posibilitan, por un lado, que siga creciendo como persona y, por otro, que incorpore una experiencia laboral que le hace enriquecerse de cara a consolidarse en el mundo del trabajo.

La prematuridad con que estos jóvenes abordan su actividad asalariada en relación al resto de los de su grupo y su condición de tutelados, hace que debamos mirarlos con más destalle y debamos requerir de los organismos públicos, de las entidades privadas y de las empresas un mayor cumplimiento de sus deberes para con ellos. En este estudio hemos comprobado que, si, en ocasiones, no se cumplen de forma exhaustiva las especificaciones formuladas por la legislación vigente para los menores de edad, sí al menos se les trata con la misma consideración y respeto al resto de su grupo de edad. Se observa, por ejemplo, que, en ocasiones, no firman contratos de trabajo o realizan actividades que requieren un esfuerzo continuado. Estos condicionantes son expuestos por los agentes como unas circunstancias laborales que, de no ser asumidas, postergarían mucho la toma de contacto con el mundo laboral y, por tanto, su capacidad de poseer experiencias que les permitiesen acceder con unas mejores expectativas e incluso mantenerse en un empleo.

Desde nuestro punto de vista, hemos de decir que se ha de buscar siempre lo mejor y más adecuado para estos chicos y chicas, restringiendo lo menos posible sus oportunidades laborales, pero sin sacrificar por ello sus derechos. Si la empresa no desea hacerse cargo de todos los costes laborales, se ha de buscar alguna fórmula para que el chico consiga una ayuda que sufrague en parte su contratación o que su actividad laboral quede limitada a aquellas horas que la empresa desea retribuir. Sabemos, sin embargo, que las circunstancias competitivas del empleo hacen *intolerables* la aplicación de todas las normas legales, pero siempre se ha de lograr el mejor escenario posible para estos chicos.

De todos modos, durante el estudio hemos visto que los chicos se quejaban de algunas de sus condiciones laborales pero, en buena medida, coinciden con las de sus compañeros adultos. A pesar de ello, han mostrado, en la mayoría de los casos, una buena disposición a

seguir trabajando bien en lo mismo o en otros empleos, con la perspectiva de mejorar a su cualificación y a sus posibilidades económicas. Hemos comprobado que, frente a las dificultades que les imponen ciertos tipos de trabajos, su valoración de las mismas sigue siendo alta si encuentran unas buenas relaciones con los compañeros y empleadores y si el trabajo les resulta atractivo por las tareas que han de desempeñar y el tipo de público al que se dirigen.

Políticas laborales en torno a los jóvenes en situación de riesgo social

Respecto a la política europea, conviene reseñar que, durante las últimas décadas, la Unión Europea ha previsto integrar a las poblaciones en situación de riesgo de exclusión social por medio de medidas innovadoras que tomen en cuenta sus características, en general, y de cada una de las personas, en su individualidad. Desde este punto de vista, las iniciativas de empleo del *Fondo Social Europeo* fueron uno de los primeros cauces abiertos. Los proyectos que inicialmente eran subvencionados de forma experimental, pasaban, una vez comprobada su eficacia, a formar parte de las pautas a aplicar a colectivos más amplios.

Las iniciativas europeas que incardinaron los procesos de inserción sociolaboral de los jóvenes tutelados gallegos han sido, sobre todo, las *Youthstart* y *Equal*. A ellas nos hemos referido con una cierta amplitud para exponer sus características y sus posibilidades. De éstas, hay que enfatizar las coberturas formativas que brindaron, tanto con respecto a la formación ocupacional como a la consecución de otros aprendizajes más actitudinales, como pueden ser las habilidades para la búsqueda de empleo, para la convivencia o para la autonomía. Dentro de los procesos de inserción laboral, estas iniciativas impulsaban opciones como el pago de becas con el fin de incrementar las expectativas de aquellos jóvenes con unas menores perspectivas de obtener una contratación, o, también, la tutorización o el acompañamiento durante su empleo.

No se debe obviar tampoco la financiación de la que ha gozado el *Mentor* desde el *Programa Operativo*, al situarlo los distintos gobiernos de Galicia entre sus prioridades estratégicas. Las medidas ejecutadas a través de esta financiación han seguido siendo las mismas que las ejecutadas desde las *Iniciativas europeas* a las que nos hemos referido: mejora del capital humano, empleabilidad, y respeto al principio de igualdad de oportunidades, según figuraba en el *Plan estratégico de desarrollo económico de Galicia* (*PEDEGA*).

Por último, hemos aludido a las políticas laborales propuestas desde la Administración del estado para el acceso laboral de los jóvenes con una formación general incompleta. Entre las opciones previstas están, por un lado, los cursos del *Plan FIP,* dedicados a dar una formación previa a los jóvenes en aquellas actividades con una mayor demanda dentro del ámbito laboral, o las *Escuelas Taller*. Estas modalidades han sido las más utilizadas desde el *Pro-*

grama Mentor mientras que los *Programas de Garantía Social*, establecidos desde dentro del propio sistema educativo, y cuya principal virtud es que están orientados principalmente a jóvenes escasamente escolarizados o con unos niveles insuficientes de formación, han sido infrautilizadas por su escasa acomodación a las características de los tutelados.

De la programación a la evaluación de programas de integración laboral

En relación a los procesos de la programación hemos visto la necesidad de exponer sus referencias más relevantes a fin de proponerlas como un espejo ante el que más adelante situar al *Programa del Mentor*, y, así, comprobar si este estaba definido propiamente como un programa social evaluable.

En cuanto a la evaluación, hemos buscado, en un primer momento, los principios y criterios por los que se rige, para más adelante, poder formular cuáles fueron los elementos particulares en los que basamos nuestra evaluación.

De hecho, creemos importante destacar que los elementos que se articulan dentro del *Programa Mentor* son los mismos que los de cualquier otro programa de integración laboral, con la excepción de que éste contempla algunas posibilidades asistenciales que no están en los programas estándares, como son las viviendas tuteladas. La especificidad de las viviendas tuteladas del *Mentor* está en que sólo acogen a jóvenes mayores de 16 años que están en expectativa de lograr su autonomía a través de un empleo. Este signo diferenciador las convierte en unos centros de formación que les permiten a los jóvenes conseguir aquellas experiencias de la vida diaria necesarias para ser autónomos.

En cuanto a nuestra evaluación, ésta ha sido, en mayor medida, de carácter cualitativo, poniendo el énfasis en la obtención del mayor número posible de datos y opiniones de los usuarios y agentes del *Programa*, lo que nos ha permitido ir más allá de las argumentaciones cuantitativas, que ignoran muchas veces las calidades u oportunidades de cambio que ofrecen los programas comunitarios. De cualquier forma, hemos mantenido algunas cuestiones de carácter cuantitativo a fin de completarla.

Evaluación del Programa Mentor

Vamos a entrar ahora en la última parte del informe, aludiendo a la dimensión empírica de nuestra investigación dedicada a presentar todos y cada uno de los procesos en los que interviene el *Programa* a través del análisis de las opiniones de sus agentes y usuarios.

a) Formación reglada

Para los responsables del *Programa Mentor*, la prioridad de la continuidad del joven en la formación reglada está sustentada en el hecho de que no se hayan producido retrasos educativos importantes y que quiera seguirla de forma voluntaria. En otros casos, cuando su escolarización acumula desventajas sobre su grupo de referencia y aquel no se adapta al proceso escolar en cualquiera de sus partes, la opción prioritaria es la de ofrecerle otro tipo de formaciones alternativas que mejoren sus capacidades de empleabilidad en un tiempo más o menos breve.

En todo caso, la consecución de las máximas acreditaciones posibles por parte de los participantes en el *Programa*, es una de las mayores aspiraciones de todos los agentes implicados en el proceso de inserción laboral, por ser aquellas las mejor valoradas como facilitadoras de su inserción sociolaboral; incluso, en algunos casos, se les han permitido al chico o a la chica, una vez consumada su inserción, el retorno a los estudios reglados, tras comprobar, tanto el alumno como sus técnicos, la necesidad de aumentar sus conocimientos previos de cara a una mejora de su empleabilidad.

El estudio apunta un alto fracaso escolar en la enseñanza obligatoria, que se coloca en torno al 80% de los sujetos de la muestra, un dato que es percibido por los propios chicos como un hándicap significativo para sus oportunidades de empleo. Esta situación es compartida por el 30% de sus compañeros de grupo de edad en España y por el 25% en Galicia. Esto se pone de manifiesto en que sólo 3 de los 57 chicos y chicas siguen algún tipo de formación profesional reglada. Un abismo al que los técnicos de los jóvenes tutelados han de poner remedio a través de propuestas que amortigüen estas desventajas.

b) Formación profesional-ocupacional

Una de las alternativas a la formación reglada es la formación ocupacional. A ella han asistido 33 jóvenes de la muestra (57,9%), siendo algo el porcentaje para el grupo de los chicos (60%) que para el de las chicas (54,5). En cuanto al número de cursos realizados, también son los chicos los que más sobresalen (14 chicos han concluido 21 cursos, mientras que 9 chicas se han formado en 14 cursos).

Por otro lado, cuando la interpretación de la formación se verifica sobre la base de las especialidades, se observa que hay diferencias en cuanto a sus preferencias. Así, los chicos optan por la albañilería, la cantería, la automoción, la fontanería o la electricidad, mientras que las chicas lo hacen por el trabajo en puestos de auxiliar administrativa, estética o peluquería. Como formaciones comunes a ambos sexos sólo encontramos las de jardinería e in-

formática. En todo caso, parecen seguir los cánones tradicionales de formación, aunque esta perspectiva es común al resto de la población etaria por sexos De cualquier modo, todas las especialidades, y alguna más, tienen como común denominador su alta demanda laboral, algo clave para todos ellos.

Una alternativa a la formación ocupacional pudiera ser la constituida por los *Programas de Garantía Social*; sin embargo, se advierte que dicha opción no ha sido bien valorada por los técnicos. Su inasistencia a estos programas se debe a la escasa sintonía que guardan con la idea de lo que debe ser una formación ocupacional según el *Programa Mentor* o, como dicen Guasch y Ponce (2002: 130): "Si se quiere que los PGS sean efectivamente una oferta formativa habría que hacer prevalecer su carácter profesionalizador por encima de tener un carácter academicista, de repetir los contenidos de la ESO; han de ser algo nuevo y diferente. Por tanto, no pueden considerarse a los PGS como otra medida de atención a la diversidad, sino que se habrían de integrar en la formación profesional específica".

De lo analizado hasta aquí en el tema de la formación de estos jóvenes se deduce una conclusión clara: sus necesidades formativas son percibidas como una desventaja para la inserción. Por ello, hemos ahondado en este punto, advirtiendo el reconocimiento de esta realidad por todos los implicados en el *Programa*. De hecho, 30 de los 54 jóvenes que han respondido a esta cuestión manifestaron que no se sentían preparados para desempeñar un buen trabajo, ya fuese por la falta de unos conocimientos profesionales previos, ya por no disponer de unos niveles mínimos de cultura básica para entender los rudimentos técnicos de la ocupación o por carecer de una experiencia teórico-práctica, lo que, además, ven como limitaciones a sus progresos en cualquier empleo.

Otra expectativa que se incumple por su escasa formación general o profesional es la de acceder a aquellos empleos que son de su interés. En esta circunstancia se encuentran 41 de 51 chicos. A todo esto se suma un valor transversal a todos ellos: la edad. Su juventud es tomada como una cualidad negativa por los empresarios, que pueden seleccionar a jóvenes mayores y con mejores formaciones, e incluso con una mayor experiencia, lo que acorta todavía más las posibilidades de los tutelados.

En opinión de los empresarios, los empleos que les ofrecen no precisan de mucha formación, pero sí de ganas de trabajar, pues tienen un perfil más bien bajo, por lo que están al alcance de muchos desempleados. La cuestión que se plantea entonces es la de por qué son los jóvenes tutelados los elegidos, y es aquí donde las fórmulas de solidaridad aparecen: *merecen unha oportunidade* (E 2); *son como los demás*, *lo tienen más complicado* (E 6). Los empresarios subrayan el apoyo que reciben ellos mismos reciben de parte de los técnicos del *Programa*, tanto en relación a su posibilidad de consultarlos sobre ayudas o gestiones como en la valoración de la adecuación de un chico a un puesto o la posibilidad de resolver los problemas que les puedan aparecer.

Para cerrar el tema de la formación, no queremos dejar de nombrar una serie de pretalleres que se han establecido en diversos centros con el objetivo de prevenir el fracaso y el absentismo escolar, a la vez que para orientar a los jóvenes en su desarrollo personal y en la adquisición de las habilidades laborales. En ninguno de los cuestionarios se han dado datos sobre este tipo de programas formativos, a pesar de que han sido realizados en diferentes centros, como queda recogido en otros documentos. De estos instrumentos de formación laboral dicen López y Martínez (2005: 93) que "hay 5 talleres pre-laborales [para menores con problemas de minusvalías o para jóvenes en conflicto social] instalados en centros propios de menores de la Xunta de Galicia. La formación impartida responde a las siguientes especialidades: encuadernación, cerámica, jardinería, automoción y jardinería-horticultura". También se advierte de que "los recursos puestos en marcha desde el proyecto [Mentor 15] continuarán más allá de la duración del mismo. Por parte de la entidad [*Cáritas Diocesana* de Santiago de Compostela] se ha trabajado para la transformación de algunos de los talleres en Empresas de inserción (a partir de las experiencias conocidas en el proyecto) y por la contratación directa de la Administración de algunos de los recursos como dotadores de servicios y suministros" (Ibidem).

c) Formación para la autonomía

Del análisis de la adecuación de estos jóvenes a la hora de hacerlos competentes para su vida autónoma, a través del trabajo de inserción cabe decir que se lleva a cabo, mayormente, en las viviendas tuteladas y en algunos centros. Sin embargo, es en las viviendas donde la teoría y la práctica se conjugan en una única dimensión, al permitir una mayor interacción entre las contingencias de la vida cotidiana y los aprendizajes que han de realizar cada uno de los chicos y chicas. Al ser unas residencias exclusivas para jóvenes en procesos de inserción sociolaboral, las dinámicas se expresan en esos términos, e incluso los propios educadores de las viviendas advierten de que *le ayuda* [al joven] *a la hora de definir hábitos positivos de darles una estabilidad, de crear un ambiente tranquilo y dialogante. Cuando se puede formar un buen grupo de chavales, que aún teniendo en cuenta sus carencias y, sobre todo, sus negativas, lleguen a implicarse en el funcionamiento de la VT, ayudan en mucho: Aprendizaje de autonomía, responsabilidad, convivencia*, […] *hábitos de conducta saludables*, *disciplina no cumprimento de horarios e tareas e habilidades sociais* (EVT 8), entre otros aspectos. Una nota discordante a este respecto, y que debiera ser cuidada por los promotores del *Programa*, es el paso a las viviendas de ciertos chicos de los centros que no debieran acceder hasta no disponer de la suficiente madurez. También sería positivo que dentro de algunos centros se dispusiese de un módulo para jóvenes mayores de 16 años con una perspectiva similar a la llevada a cabo en las viviendas, a la par que incrementar el número de las mismas para amino-

rar e, incluso, eliminar las listas de espera e incrementar el tiempo residencial para los extutelados hasta que concluyan positivamente con una inserción favorable.

d) Funciones de los profesionales respecto a la formación de los jóvenes

Con respecto a los educadores de los centros que trabajan con menores mayores de 16 años, parece oportuno que éstos asuman unas condiciones similares a los de las viviendas tuteladas en los procesos de autonomía y de inserción laboral.

Por su parte, la visión positiva de los EVT de su misión parece otorgarle a esta la calidad que se les requiere y que debe ser transferida a todo el conjunto de los educadores que se responsabilizan de este colectivo.

e) Dinámicas de autonomía

En este ámbito, nuestro análisis se ha dirigido a evaluar cuáles son los aspectos favorables y desfavorables que se priorizan para el desarrollo de la maduración de los sujetos tutelados. En este aspecto, debe subrayarse que los valores de los jóvenes tutelados de estas edades están en sintonía con los de los adolescentes en general, aunque también se les han de apuntar otros menos usuales entre estos últimos, pero que están mediatizados por unas vidas desorganizadas.

Se advierte, por ejemplo, su falta de proyecto de vida que se acompaña de una baja autoestima y un escaso esfuerzo personal para conseguir sus objetivos. La labor con ellos, por parte de los profesionales, se presenta, pues, como difícil, pero no imposible. De hecho, los educadores apuntan que hay que facilitarles prácticas en habilidades sociales, elaborándoles programas propios en los que interaccionen diversos elementos (laborales, formativos, de ocio, etc.), a la vez que se les permite realizar todo aquello que llevan a cabo los demás jóvenes de su grupo de edad: salidas a fiestas, cine, gimnasio, piscina… En definitiva, concienciarlos de la importancia de su responsabilidad sobre ellos mismos y del respeto a los demás en estos momentos de su vida.

Dentro de estas responsabilidades para la vida autónoma, y como una de las más importantes, se encuentra la gestión de su dinero. Para ésta, como para otras responsabilidades, los educadores les van señalando unos niveles de exigencia diferentes, que van a ser valorados por medio de la madurez en su toma de decisiones en relación a la paga que se les da para sus compras (ropa, ocio, música, etc.). Una experiencia que se va a ir flexibilizando hasta poner en sus manos la confianza total en el uso del dinero como mejor le convenga a cada uno,

siempre y cuando lo use adecuadamente y potencie el ahorro pensando en su salida del centro. Del mismo modo ocurre con otros elementos de la autonomía, como puede ser el control de su tiempo de ocio/ocupación, sus relaciones personales o su participación en cualquier acto social.

f) La orientación y el acompañamiento

La orientación es, dentro de los procesos hacia la vida independiente, un elemento esencial. Sus aportaciones son imprescindibles, por cuanto muchos individuos son incapaces de autoevaluarse o de apreciar las posibilidades que poseen o para reconocer que les ofrece su entorno, pero también porque la información restringida y casi nunca contrastada a la que tienen acceso los jóvenes les conduce a tomar determinados caminos erróneos y de los que después les es difícil de salir.

El acompañamiento, por su parte, introduce la oportunidad de ayudarles en la resolución de los problemas que se les puedan aparecer cuando están ejecutando las acciones de sus itinerarios.

En consecuencia, la orientación ha de ser complementada con acciones de acompañamiento, pues sólo así se podrán conseguir mejoras en los procesos de los itinerarios diseñados para estos jóvenes.

El común denominador a todo ello está en lograr su responsabilidad, adaptación positiva, superación por el esfuerzo e iniciativa personal de todos los obstáculos con los que se encuentren. Estos son los elementos que tanto los agentes del *Programa* como los empresarios valoran ven como más adecuados para su inserción sociolaboral. Y, por tanto, debe ser el planteamiento en el que debe seguir perseverando el *Mentor* en el futuro.

g) La búsqueda de empleo

Las dificultades para que estos jóvenes encuentren empleo, como hemos visto, son notables, pues más de la mitad de los que forman la muestra están en situación de búsqueda de empleo debido a sus múltiples debilidades formativas, de madurez personal o de experiencia laboral previa, aunque tampoco hay que desechar la incapacidad del propio mercado laboral para ofrecerles un puesto de trabajo.

Sólo el 28,8% de los jóvenes españoles de su edad han conseguido insertarse laboralmente, una cifra que en Galicia baja hasta el 21%. A pesar de todos los inconvenientes expuestos, la población ocupada de la muestra supera este último índice, situándose en el

26,31%, algo que debe valorarse muy positivamente, apuntándole, en buena medida, al trabajo realizado por los técnicos y los educadores su consecución.

De todos modos, hay que observar que la balanza del paro se inclina mucho más negativamente hacia el lado de las chicas que hacia el de los jóvenes, al igual que ocurre con el resto del colectivo, siendo para ellas del 52,1% frente al 13,6% en el caso de los varones. Sin embargo, este desnivel deberá ser acortado en el futuro por parte de todos los agentes introduciendo todas aquellas acciones necesarias para menguar las diferencias y equilibrar las expectativas.

h) Recursos de apoyo al empleo

Entre los recursos que hemos encontrado dentro del *Programa* para incentivar las opciones de búsqueda de empleo están la información que se les da a los jóvenes sobre sus potencialidades para el empleo, la gestión de determinadas ofertas de trabajo o la orientación profesional personalizada que llevan a cabo los técnicos, sin olvidar otros más estandarizados, como pueden ser el rastreo de ofertas en periódicos, las visitas a las empresas o los envíos de los currículos para ofrecer sus candidaturas a determinados puestos. Una opción que tienen muy condicionada es la de conseguir un empleo a través de su red social ya que, en su inmensa mayoría, carecen de ella, y que supone una perspectiva con amplias posibilidades para la población joven no tutelada.

El trabajo profesional que hay tras este contingente de recursos es amplio, y va desde adecuar las expectativas de los jóvenes mediante una formación cualificadora que les permita acceder a un posible puesto de trabajo y mantenerse en él, hasta prepararlo para las entrevistas de trabajo o acompañarlo en su itinerario para fomentar su empleabilidad y autonomía. Ésta es una labor muy meritoria, ya que, aunque logra obtener buenos frutos, no deja indemnes a los que la realizan. Así, algunos de ellos transmiten su desazón al comentar que estos chicos y chicas se acomodan y esperan a que *se les dé todo hecho*. Quizás ello sea debido a que algunas de las estrategias que están utilizando no son las más apropiadas para conseguir una suficiente implicación por parte del joven, o bien porque a éste se le está pidiendo avanzar más rápidamente de lo que le permiten sus posibilidades. Aunque también pudiera deberse a otro tipo de desequilibrios, como podría ser un mal reparto de responsabilidades entre los técnicos y los educadores, tanto en cuanto a sus tareas, como al excesivo número de jóvenes que cada profesional debe asumir, según parece desprenderse de las observaciones hechas por algunos de ellos.

De cualquier modo, la organización del *Programa* debiera reformular algunas de sus condiciones laborales con el fin de obtener una mayor efectividad y, al mismo tiempo, una disminución del cansancio que se está produciendo entre sus profesionales.

i) Dinámica de la inserción laboral

La llegada de estos jóvenes al mercado laboral es inducida más por un abandono precoz de la escolaridad que por una culminación de un itinerario que les haya permitido desarrollar plenamente todos los pasos previos. Ello tiene unas consecuencias más negativas que positivas, y entre las peores están las de tener que apuntarse a los empleos menos remunerados, sin ningún tipo de especialización y con una consideración social casi nula.

Para el *Programa*, la inserción laboral de estos chicos es la forma de evaluar su eficacia. Si los pasos previos han sido acertados, hay bastantes posibilidades de que el/la joven consiga un trabajo y éste sirva de acicate para perseverar en la tarea, mientras que si no ha sido, habrá que revisar todo lo hecho hasta ese momento y plantear otras alternativas, lo que supondrá un arduo y duro trabajo para todos los implicados.

La solución parece pasar por minimizar los desajustes entre lo que el empresario valora y lo que ellos aún no tienen, pero sin establecer la inserción como un objetivo único y final, sino como un paso más sometido a observación y análisis y en el que se han de ejercer nuevas tareas como el control sobre la disciplina a los horarios, las relaciones con sus compañeros de trabajo y jefes, sus responsabilidades económicas sobre el gasto-ahorro o su inserción social.

Hemos visto que el tipo de empresas en las que principalmente se insertan los jóvenes tutelados son las de la construcción es el sector que les ha ofrecido unas mayores oportunidades laborales. De hecho, 16 de los 28 empleos conseguidos los han encontrado allí. A éstas les siguen las de hostelería y electricidad. Por su parte, las chicas lo hacen mayoritariamente en empresas del sector de la hostelería (7 de los 15 contratos firmados), al que siguen los de alimentación, peluquería y jardinería. En cuanto a la variedad de las opciones laborales, son los chicos los que lo han tenido mejor, al poder elegir entre dieciséis ramas diferentes de actividad, frente a las cinco de las chicas.

En este aspecto, uno de los mayores hándicaps que se observan es una falta de continuidad laboral que se produce más entre las chicas que entre los chicos, tanto en relación a la duración o legalidad de las contrataciones, como a su tránsito de unos contratos con una menor protección social a otros con mayores garantías. Comparativamente, todos estos elementos son comunes al resto de los trabajadores jóvenes (tipo de empresas que los contratan, carencia o baja cobertura social de sus contratos, baja remuneración, etc.), por lo que no se pueden establecer distinciones entre los jóvenes tutelados y los que no lo son, sino una simple

equiparación negativa para todos ellos dentro de un entramado laboral cada vez más precarizado. De todos modos, los agentes han de persistir, cuando menos, en lograr algunas mejoras en la calidad de los contratos de las chicas a fin de equipararlas a los jóvenes.

En cuanto a la percepción de estos jóvenes sobre sus empleos, hay que señalar que algunos de ellos aluden a factores que parecen actuar como compensatorios de las dificultades con las que se tropiezan para, así, mantener su ilusión por lo que están haciendo. Entre éstos están la ambición por mejorar, por ser valorados, por conocer gente nueva y aprender cosas interesantes. Sería bueno que siempre se potenciasen estos factores y se utilizasen como elementos compensadores de los que ellos mismos ponen en la balanza como negativos: bajo salario, el esfuerzo físico o condiciones ambientales, para así afianzarlos en el mundo laboral.

k) Desinstitucionalización

Un déficit que consideramos muy negativo para todo el sistema de protección, en general, y para el *Programa Mentor*, en particular, residen en la falta de datos sobre los menores extutelados. Una carencia que hay que atribuir a una falta de procesos de desinstitucionalización y a una ausencia total de protocolos, esto es, a los chicos y chicas que abandonan las instituciones gallegas de protección no se les está haciendo un verdadero seguimiento, por lo que no se adquiere un conocimiento exacto de lo que les está ocurriendo cuando ingresan como ciudadanos de pleno derecho en la sociedad.

Sólo cuando los propios chicos y chicas visitan voluntariamente los centros o viviendas por las que han pasado se sabe cómo se realiza su incorporación, pero la Administración mantiene un déficit muy importante aquí, que debería subsanar cuanto antes, ya que es su responsabilidad, en primer lugar, conducir las primeras experiencias post-tutelares para que sean lo más positivas posibles y, en segundo lugar, porque de no hacerlo así no sabrá hasta qué punto todo el trabajo de los educadores y técnicos es válido, además de que no se podrá objetivar en qué medida los medios económicos y materiales empleados han sido justamente empleados en esta labor asistencial y educativa de los menores.

l) Situación del Programa Mentor entre los programas autonómicos españoles para la inserción laboral de los jóvenes tutelados

La realidad del *Mentor* en Galicia es la que se ha dibujado a lo largo de este informe, pero también nos ha interesado saber cuales son las actuaciones llevadas a cabo por los pro-

gramas dispuestos por las diferentes Comunidades Autónomas españolas en este mismo terreno.

Del conjunto de programas examinados, hemos comprobado que se pueden extraer tres modalidades o fórmulas generales. Por un lado, están los que actúan de forma centralizada, esto es, los que a través de un equipo coordinador dinamizan aquellos recursos y actuaciones que mejor convengan con cada uno de los jóvenes para la realización de su itinerario sociolaboral. De otra parte están los que despliegan varias tipologías de subprogramas que han sido definidos previamente en función de unas poblaciones determinadas. Por último, tenemos los que disfrutan de la colaboración de varios departamentos de la Administración autonómica, para hacer uso de sus recursos normalizados con una discriminación positiva con los jóvenes tutelados, aunque sin renunciar a prescribir e implantar recursos propios adaptados a sus circunstancias y características.

Así pues, el *Programa Mentor* se hallaría entre los primeros, puesto que está asumido por un equipo coordinador que procura las diferentes opciones de que dispone a los jóvenes tutelados según sus necesidades. Sin embargo, este equipo es externo a la propia Administración (no como en los casos de Navarra y Aragón, donde es el propio *Equipo Técnico de Menores* el que realiza estas funciones), lo que le confiere una mayor oportunidad para trabajar exclusivamente los aspectos formativo-laborales de este colectivo. Dispone, además, de unas viviendas tuteladas desde las que se ofrece la formación para la vida independiente, del mismo modo que lo hacen Comunidades como, por ejemplo, Baleares, Castilla - La Mancha o Valencia. Por tanto, dentro del *modelo centralizado,* Galicia se encuentra en un nivel superior a las ya nombradas, pero aún por debajo de otras como Castilla y León, que cuenta además con pisos para mayores de 18 años, un programa de orientación y seguimiento post-institucional y unas normativas que priorizan la incorporación de los jóvenes tutelados en los recursos normalizados (cursos, becas, etc.).

En el nivel siguiente encontramos al Principado de Asturias, ya que esta Comunidad dispone de diversos programas que actúan en sintonía con unas determinadas poblaciones específicas: *Programa para la vida independiente, Programa para la inserción laboral para jóvenes desaventajados social y culturalmente, Programa para menores desinstitucionalizados alojados en centros, Programa para jóvenes con necesidades educativas especiales y, por último, Programa para jóvenes con necesidades de socialización*.

Y finalmente, a Cataluña se le ubica en la cúspide de la pirámide de los programas para la inserción sociolaboral de los jóvenes tutelados gracias a su programa interdepartamental, que dispone de más de 30 medidas normalizadas de todo tipo (laborales, formativas, de ocio, vivienda, apoyo personal, etc.), de las que puede hacer uso en función de las circunstancias o insuficiencias del menor, pero, a la vez, puede recurrir a algunas medidas exclusivas para ellos, como pueden ser las viviendas tuteladas, los pisos compartidos, etc.

Con todo esto, podemos afirmar que, a pesar de los avances que ha supuesto el *Programa Mentor* para las políticas de inserción sociolaboral de los menores gallegos, aún tiene abierto un amplio abanico de posibilidades que le pueden permitir no ya sólo consolidarse, sino mejorar sus actuaciones y darles unas mayores oportunidades a los jóvenes que atiende.

m) Perspectivas de futuro del Programa Mentor

En relación a la labor actual, todos los colectivos de agentes subrayan la agilización que se ha producido en los procesos de interacción de los centros de menores con el mundo laboral, en dos sentidos. Por una parte, a través de la adaptación de las posibilidades de los jóvenes al mundo del trabajo, y, por otra, por medio de la sistematización de todos los procesos de una forma menos casual de lo que lo hacían anteriormente, convirtiéndose así, como califica uno de los educadores, *en un pilar dentro de la intervención socioeducativa con menores* (TD 4).

Entre los elementos que todavía le quedan por mejorar están los de alcanzar una mayor coordinación entre la labor del *Programa* y los centros y viviendas tuteladas y de establecer las funciones y actividades que cada agente ha de realizar para que no se solapen. También habría que incidir más en los aspectos de empleabilidad de los jóvenes y en su mentalización de cara a su autonomía.

Otro hándicap es no poder disponer de más recursos internos (cursos de formación propios, más personal, más viviendas tuteladas y también oficinas provinciales para los técnicos) que harían más ágiles los procesos, y disminuirían las sobrecargas de trabajo al no tener que acudir, por ejemplo, a unos cursos que son ofrecidos en unos tiempos, con unos criterios de acceso y en un número de plazas que pueden ser inadecuados e, incluso, perjudiciales para estos jóvenes. Otra posibilidad es disponer de un cierto número de viviendas, a modo de *bolsa de alquiler*, para darles una mejor salida de las instituciones protectoras a los jóvenes.

Para el colectivo de menores extranjeros no acompañados (MENAs) se necesita una mayor agilidad en la tramitación de su documentación, con el objeto de regularizar su situación y, así, poder ponerlos a trabajar y vivir como ciudadanos de pleno derecho.

Entre las ideas que compartimos con los agentes del *Mentor* están: los incentivos en la formación (becas), la consolidación de la figura del técnico, la búsqueda de una figura de apoyo a los jóvenes en sus primeros trabajos, una mejor adecuación de los menores de los centros a los requisitos de acceso a las viviendas, el fomento de una mayor cultura prelaboral mediante talleres de habilidades sociales, convenios de prácticas en empresas, contratos de aprendizaje o la necesidad de iniciar antes de los 16 años (quizás a partir de los 14) los proce-

sos de orientación y de formación prelaboral, para así adelantar y profundizar más en todos los pasos que posteriormente se habrán de dar con ellos.

Por último, consideramos muy necesario la prolongación de las coberturas del *Programa*, al menos, hasta los veinte años, a fin de trabajar mejor con aquellos jóvenes que tengan unas mayores dificultades, tanto por sus características especiales como por sus exigencias concretas para la inserción sociolaboral.

En líneas generales, consideramos que se han conseguido todos y cada uno de los objetivos que nos habíamos propuesto al plantearnos esta investigación, esto es: evaluar, mediante procesos de indagación esencialmente cualitativos, los distintos componentes vinculados al diseño, implementación y logros del *Programa Mentor* en Galicia, valorando el grado en que sus agentes y participantes estiman sus oportunidades respecto a las expectativas e intereses los jóvenes tutelados. Así como, el análisis de las diferentes dinámicas que el *Programa* habilita para los jóvenes tutelados, como una vía alternativa para dar respuesta as sus problemas en los temas relacionados con sus procesos de inserción social y laboral.

Bibliografía

AAVV (2001). *Manual de intervención individual con menores residentes. Vol. II: Modelo teórico y metodología*. Valencia: Consellería de Benestar Social. Generalitat Valenciana. Valencia.

AAVV (2002). *La función del educador en el acogimiento residencial*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.

Adelantado, J.; Noguera, J. A.; Rambla, X. y Sáez, Ll. (1999). Las relaciones entre política social y estructura social. *Revista Internacional de Sociología*, Tercera Época, 22, 5-31.

Aguado Díaz, A.L. (1995). *Historia de las deficiencias*. Madrid: Escuela Libre Editorial. Fundación Once.

Aguilar, M., Laparra, M. y Gaviria, M., (1996). Programas de renta mínima de inserción en España 1989-1995. En AAVV *Pobreza, necesidad y discriminación*. *II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*. Madrid. Fundación Argentaria. Ed. Visor, 161-199.

Aguilar, Mª. J. y Ander-Egg, E. (1992). *Evaluación de Servicios y Programas sociales.* Madrid: Siglo XXI.

Aiguabella J. y Estivill, J. (1999). *Servicios de bienestar social en España: calidad de la vida laboral y de los servicios*. Barcelona: Gabinet d'Estudis Socials.

Alsina, F. (1892). Los niños que trabajan crecen más robustos. En García-Nieto, Mª. C. y otros. (1971). *Bases Documentales, vol. IV*; Madrid.

Alvira, F. (1991). *Metodología de la evaluación de programas*. Madrid: CIS.

Ander-Egg, E. (2000). *Cómo elaborar un proyecto*. *Guía para proyectos sociales y culturales*. Buenos Aires: Humanitas.

Anónimo (1996). *Lazarillo de Tormes*. Madrid: Santillana.

Aparicio, R. (1998). *Manual para el diseño y gestión de proyectos de acción social con inmigrantes*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de La Universidad Pontificia de Comillas y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Ariés, Ph. (1987). *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Madrid: Taurus.

Armiño, M. (1990). Prólogo en Rousseau, J. J. *Emilio o De la educación*. Madrid: Alianza Editorial.

Bach i Pujols, J. (1997). Plan Interdepartamental para mayores de 18 años que han sido tutelados por la Direcció General d´Atenció a la infancia de la Generalitat de Catalunya. *La Cristalera*, 7, 51-54.

Bajo Álvarez, F. y Beltrán Moya, J.L. (1998). *Breve Historia de la infancia*. Madrid: Temas de Hoy.

Ballester, L. y Figuera, P. (2000). Exclusión e inserción social. En Amorós, P. y Ayerbe, P. *Intervención educativa en inadaptación social*. Madrid: Editorial Síntesis. 289-330.

Barreiro Mallón, B. y Rey Castelao, O. (1999). *Pobres, peregrinos y enfermos. La red asistencial gallega en el Antiguo Régimen*. Santiago de Compostela: Consorcio de Santiago de Compostela.

Barriga, S.; León, J. M. y Martínez, A. (1987). *Intervención Psicosocial*. Barcelona: Ed. Hora.

Bartolomé Martínez, B. (1993). Las escuelas de primeras letras, en Delgado, B. *Historia de la educación en España y en América, II: La educación en la España Moderna (siglos XVI-XVIII)*. Madrid: Morata.

Becker, G. S. (1983). *El capital humano*. Madrid: Alianza Editorial.

Beneyto, J. (1973). *Historia social de España e Hispanoamérica*. Madrid: Aguilar.

Bonnassie, P. (1988). *Vocabulario básico de la Historia Medieval*. Barcelona: Crítica.

Borrás Llopis, J. M. (1996). Zagales, pinches, gamenes... Aproximaciones al trabajo infantil. En Borrás Llopis, J. M. (Dir.), *Historia de la infancia en la España contemporánea, 1834-1936*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Fundación Germán Sánchez Rupérez, 227-346

Bourdieu, P. (1998). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.

Brualla Santos-Funciam, L. (2001). Los derechos del niño: menores infractores. Algunas consideraciones. En AAVV (2001). A*spectos jurídicos de la protección del menor*. Valladolid: Junta de Castilla y León.

Bruce Ross, J. (1982). El niño de la clase media en la Italia urbana, del siglo XIV a principios del XVI. En De Mause, Ll. *Historia de la infancia*. Madrid: Alianza Editorial, 206-254.

Bustinza, J. A. y Ribas, G.A. (1995). *Historia 1: la Antigüedad y la Edad Media*. Buenos Aires: Editorial A.Z.

Cabrera, L. (1998). El debate sobre la cualificación profesional: implicaciones para la FP de la LOGSE. *Tempora*, 1 (IIª Época). La Laguna: Servicio de Publicaciones de la ULL, 65-121.

Cachón Rodríguez, L (1997). *Inserción laboral de jóvenes en la Unión Europea*. Montevideo: Cintefor/OIT

Cachón, L. (2000). Los jóvenes en el mercado de trabajo en España. En Cachón, L. (Dir.). *Juventudes y empleos: perspectivas comparadas*. Madrid: Injuve 133-175

Cachón, L. y Lefresne, F. (1999). Estrategias de los actores, lógicas y políticas de empleo juvenil en Europa. En Cachón, L. (Ed.), *Juventudes, mercados de trabajo y políticas de empleo*. Valencia: 7 i mig, 65-95.

Campbell, D. y Stanley, J. (1973). *Diseños experimentales y cuasiexperimentales en investigación educativa*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Campo, J. del y Panchón, C. (2000). La intervención socioeducativa en un contexto institucional. En Amorós P. y Ayerbe, P. *Intervención educativa en inadaptación social*. Madrid: Editorial Síntesis, 197-226.

Capul, M. (1989). *Abandon et marginalité. Les enfants placés sous l´Ancien Regime*. Toulouse: Edictions Privat.

Carabaña, J. (1996). ¿Se devaluaron los títulos? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 75, (julio- septiembre), 173-213.

Cardenal de la Nuez, Mª. E. (2000). Itinerarios y trayectorias escolares: estudios, trabajo y comportamiento ante las encrucijadas entre jóvenes de origen social desigual. *Anuario de Filosofía, Psicología y Sociología*, 3, 151-172.

Caride Gómez, J. A. (1999). Diseño y evaluación de procesos de acción-intervención social. En Sobrado Fernández, L. *Orientación e intervención social*. Barcelona: Estel.

Carr, W. y Kemmis, S. (1986). *Teoría crítica de la enseñanza. La investigación-acción en la formación del profesorado*. Barcelona: Martínez Roca.

Casado D. y Guillén E. (1987). Los servicios sociales en perspectiva histórica. *Social Services in an Historical perspective*. *Documentación Social*, 64, 9-21.

Casal, J. (1996). Modos emergentes de transición a la vida activa en el umbral del siglo XXI: aproximación sucesiva, precariedad y desestructuración. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 75, (julio-septiembre), 295-316.

Casal, J. (1997). Modalidades de transición profesional, mercado de trabajo y condiciones de empleo. *Cuadernos de relaciones laborales*, 11. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, 19-54.

Casal, J. y Albaigés, B. (2002). La transició al treball en la minoria d´edat. En. AAVV (Coord.), *La infància i les famílies a inicis del segle XXI. Informe 2002*. Volum 2. Consorci Institut d'Infància i Món Urbà, 159 – 277.

Casal, J. y Albaigés, B. (2004). El acceso al trabajo, insuficiencia formativa, precariedad y temporalidad. En Gómez-Granell, C.; García, M.; Ripoll-Millet, A. y Panchón, C. (2004). *Infancia y familias: realidades y tendencias*. Madrid: Ariel, 111-130.

Casal, J.; Masjuan, J.M. y Planas, J. (1991). *La inserción social y profesional de los jóvenes*. Madrid: CIDE.

Castillo, S. y Cabrerizo, J. (2003). *Evaluación de programas de intervención socioeducativa: ámbitos y agentes*. Madrid: Pearson Educación.

Cavillac, M. (1976). La problemática de los pobres en el siglo XVI. En Pérez de Herrera, C. *Amparo de los pobres*. Madrid: Espasa Calpe.

CECS (1997). *Informe España 1996. Una interpretación de su realidad social*. Madrid: Fundación Encuentro.

Centro de Documentación y Estudios (SUS) (2000). Elementos de las políticas europeas de insercion laboral aplicables en la CAPV. *Revista de Servicios Sociales*, 38, 61-71.

CIDE (1986). *Examen de la política educativa española por la OCDE,* Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia.

Cobo Medina, F. (1973), La protección de Menores: algunos aspectos sociales de desarrollo. *Revista Obra de Protección de Menores*, 159, (abril), 16-35.

Cobo Medina, C. (1984). Algunas consideraciones sobre la atención a la infancia en España, *Menores*, II, 21-35.

Cobo Suero, J. M. (1994). Educación. En Juárez, M.(Comp.). *Informe sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Fundación Foessa, 1.107-1.276.

Colom, A. J. y otros. (1987). *Modelos de intervención socioeducativa*. Madrid: Narcea.

Comisión de las Comunidades Europeas (1992). Hacia una Europa de la solidaridad. *Intensificación de la lucha contra la Exclusión Social y promoción de la Integración*. Bruselas, 9 (COM 92-542 final, de 23 de diciembre de 1992).

Comisión de las Comunidades Europeas (1994). *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y Pistas para entrar en el Siglo XXI. Libro blanco.* Bruselas-Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión de las Comunidades Europeas (2000). Convocatoria de propuestas VP/2000/008 relativa a acciones preparatorias para combatir y prevenir la exclusión social. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de 17 de junio de 2000.

Comisión de las Comunidades Europeas (2001). *Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*. Bruselas [COM (2001) 366 - no publicado en el Diario Oficial].

Comisión de las Comunidades Europeas (2002). Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria Equal, al respecto de la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo Documento 300Y0505(02). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* C 127, de 5 de mayo de 2000.

Comisión Europea (1993). *Crecimiento, competitividad y empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. [700 final (05 de diciembre de 1993)]

Comité de Seguimiento de las Iniciativas de Empleo y Adapt (s/f). *Informe final del grupo de trabajo del Comité de Seguimiento de las Iniciativas de Empleo y Adapt sobre transnacionalidad, mainstreaming e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres sobre Buenas prácticas en Empleo y Adapt*. Madrid: Unidad Administradora del Fondo Social Europea. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Comunidad Autónoma de Madrid (2001). *II Plan de atención a la infancia y la adolescencia. 2002-2006*. Madrid: Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

Consellería de Benestar Social (2002). *Plan integral de la familia e infancia en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Generalitat Valenciana

Consejería de Educación y Cultura (1995). *Plan integral de apoyo a la familia en Castilla-León.* Valladolid: Consejería de Educación y Cultura.

Corominas, J. (2003). *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*. Madrid: Gredos

Correa Uribe, S.; Puerta Zapata, A. y Restrepo Gómez, B. (1996). *Investigación evaluativa*. Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, (ICFES)

Cos Castillo, M. de (1995). *Teoría General del Proyecto*. Madrid: Síntesis.

Couceiro Freijomil, A. (1995). *Historia de Pontedeume*. Pontedeume: Xunta de Galicia.

Delgado, B. (1998). *Historia de la infancia*. Barcelona: Ariel.

Dirección Xeral de Familia (1994). *Plan integral de apoyo a la familia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

Dirección Xeral de Familia (1998). *Programa de incorporación laboral* "*Mentor*". Xunta de Galicia: (Documento presentado a la iniciativa Youthstart de la Unión Europea). (inédito).

Donzelot, J. (1979). *La Policía de las Familias*. Valencia: Pre-Textos.

Eiras Roel, A. (1967). La casa de expósitos del Real Hospital de Santiago en el siglo XVIII. Santiago de Compostela. *Boletín de la Universidad de Santiago de Compostela*, 75-76.

Faíña, J. A., Lirón, J. J.; Ramos, F. (2000). El Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 y la estrategia de desarrollo económico de Galicia en el nuevo período de programación de los Fondos Estructurales de la Unión Europea. *Revista Galega de Economía*, 9 (1). 89-104.

Farias, J. (1996). *Los niños numerados*. Salamanca: Lónguez Ediciones.

Farias, J. (1997). *Os nenos numerados*. Vigo: Edicións Xerais de Galicia.

Fernández-Ballesteros, R. (ed.) (1995). *Evaluación de programas*. Madrid: Síntesis.

Fernández del Valle, J. y Fuertes Zurita, J. (1996). La evaluación en programas residenciales de menores. Una propuesta metodológica. En II Jornadas de Intervención Social de C. O. de Psicólogos de Madrid. *INSERSO*, (2), 1271-1278.

Fernández del Valle, J. y Fuertes Zurita, J. (2000). *El acogimiento residencial en la protección a la infancia.* Madrid: Pirámide.

Fernández Garrido (1999). *Qué son y en qué consisten los principales programas de Orientación Laboral*. Madrid: Consejo de la Juventud y Escuela de Relaciones laborales.

Fernández Rodríguez, M. D. (1976). *El pensamiento penitenciario de Rafael Salillas*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.

Fernández y Fernández, M. (1923). *La beneficencia pública y los hospicios*. Madrid: Establecimiento tipográfico Jaime Ratés.

Foucault, M. (2003). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.

Friedlander, W. A. (1985). *Dinámica del trabajo social*. México D.F.: Pax México.

Fundació un sol món (2006). El Programa Becas Solidarias aleja de la exclusión social a un 74% de los jóvenes beneficiarios. *Prensa de la Obra Social de Caixa Catalunya*. Barcelona, 29 de mayo de 2006.

Furlong, A.; Stadler, B. y Azzopardi, A. (2000). *Vulnerable Youth. European Youth Trends 2000*. Strasbourg: Council of Europe.

García y García, A. (1992). Educación estamental. En Delgado Criado, B. (Ed.). *Historia de la Educación en España y América*, (3 tomos). Vo. 1. Madrid: Fundación Santa María y Ediciones SM, 475-481.

García Nieto, M.C. (1971-1975). *Bases documentales de la España contemporánea*. 11 vols (Vol. IV). Madrid.

Garrido Medina, L. (1996ª). El empleo de los jóvenes. En Garrido, L. y Requena, M. *La emancipación de los jóvenes en España*. Madrid: Instituto de la Juventud. 23-58.

Garrido Medina, L. (1996b). Paro juvenil o desigualdad. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 75, (julio-septiembre), 235-267.

Geddes A y Niessen, J. (Coords.) (2005). *El Índice Europeo de Ciudadanía Cívica e Inclusión*. British Council Bruselas Foreign Policy Centre y Migration Policy Group.

Gimeno Sacristán J, (1986). *La pedagogía por objetivos: obsesión por la eficiencia*. Madrid: Morata.

Goffman, E. (1970). *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

González, A.P.; Guasch, M. y Ponce, C. (2001ª). La planificación en el ámbito social. En Gonzalez Soto, A. P.; Medina Rivilla, A. y Torre, S. de la (Coord.). *Didáctica general: Modelos y estrategias para la intervención social.* Madrid: Editorial Universitas, 279-298.

González, A. P.; Guasch, M. y Ponce, C. (2001b). La Evaluación. En González, A. P.; Medina, A. y Torre, S. de la (Coord.), *Didáctica general: Modelos y estrategias para la intervención social*. Madrid: Editorial Universitas, 299-318.

Guasch, M. y Ponce, C. (2002). *¿Qué significa intervenir educativamente en desadaptación social?*. Barcelona: Editorial Horsori.

Guba, E.G. y Lincoln, Y. (1989). *Fourth generation evaluation*. London: Sage.

Guerrero Romera C. (2006). Itinerarios de inserción sociolaboral: una propuesta metodológica para personas en riesgo de exclusión social. *Redsi*, 6, (noviembre).

Harris, M. (1996). *Antropología cultural*. Madrid: Alianza Editoral.

Hernández Iglesias, F. (1876). *La Beneficencia en España*. Madrid: Establecimientos Tipográficos de M. Minuesa.

Herrera Vázquez, G. (2002). Felipe Torquemada, un vagabundo en Carmona. Carmona. Actas III Congreso de Historia de Carmona. Carmona en la Edad Media. Ayuntamiento de Carmona. Universidad de Sevilla. 175-180.

Imparato-Prieur, S. (2000). La enseñanza de las primeras letras en España en la segunda mitad del siglo XVIII: contenidos y métodos a través de algunos tratados de enseñanza. *Contextos Educativos,* 3. 235-252.

Inglés Prats, A. (Dir.). (2005). *Aprendiendo a volar. Estudio para el análisis de los programas europeos Mentor 15 y Ulises dedicados al proceso de socialización de adolescentes*

y jóvenes tutelados que han alcanzado la mayoría de edad o están cerca de ella. Murcia: Fundación Diagrama.

Instituto de Reformas Sociales (1905). *Legislación del trabajo, hasta junio de 1905*. Madrid.

Instituto Nacional de Estadística (2003). *Estadística de la Enseñanza Superior en España*. Madrid: INE.

Jacinto C. (2000). Contextos y actores sociales en la evaluación de los programas de capacitación de jóvenes. En Simposio Latinoamericano: Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social, México: Universidad Iberoamericana, 7 al 9 de junio de 2000.

Juderías, J. (1912). *La juventud delincuente*. Madrid: Establecimiento tipográfico Jaime Ratés.

Kurczyn Villalobos, M. P. (1997). El trabajo de los niños. Realidad y legislación. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año 30 (89), (mayo-agosto), 559-602.

Laparra, M.; Corera, C.; Gaviria, M.; Aguilar, M. (1990). *El Salario Social Sudado*. Madrid: Popular.

Llull, R. (1996). *Libro de la Orden de la Caballería*. Madrid: Alianza Editorial.

López Jiménez, L. y Martínez Martínez, R. (Coord.) (2005). *El presente: una apuesta de futuro. Buenas prácticas en la atención a jóvenes en procesos de inserción sociolaboral y autonomía. Experiencias desde los proyectos Mentor 15 y Ulises*. Murcia: Fundación Diagrama-Intervención Psicosocial.

López Núñez, A. (1992). *Los inicios de la protección social a la infancia en España*. Madrid: CEPE.

López, M. y Chacón, F. (1997). *Intervención psicosocial y servicios sociales*. Madrid: Síntesis.

Manacorda, M. (1987). *Historia de la educación*. Madrid: Siglo XXI editores.

Marcelli, D. y Ajuriaguerra, J. (1996). *Manual de psicopatología infantil*. Barcelona: Masson.

Martin Mclaughlin, M. (1982). Supervivientes y sustitutos: hijos y padres del siglo IX al siglo XIII en Mause, Ll. de: *Historia de la infancia*. Madrid: Alianza Editorial, 121-205.

Mendia R. (1991). Los orígenes del educador social: aproximación histórica en Euskadi. Primeras jornadas sobre el educador social: Presente y Futuro 13-15 de diciembre de 1990. En *El Educador Social: presente y Futuro*. Bilbao: Los libros de la catarata.Geuk.

Menéndez Vega, C. y San Fabián Maroto, J. L. (1995). El proceso de intervención socioeducativa en el caso de un menor en situación de riesgo social. En Martínez Sánchez, A.

y Musitu Ochoa, G. (Ed.). *El estudio de casos para profesionales de la acción socia*l. Madrid: Narcea, 194-211

Merino Fernández, J. V. (1997). *Programas de animación sociocultural*. Madrid: Narcea.

Miguel Díaz, F. H. de (2000). La evaluación de programas sociales: fundamentos y enfoques teóricos. *Revista de Investigación Educativa*, 18 (2), 289-317.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1998). *Empleo y Relaciones Laborales*, (25), Madrid.

MISEP (varios años). *Basic Information Report: Institutions, Procedures and Measures: informes para cada Estado miembro de la UE*. Bruselas: Comisión Europea.

Mondragón, J. y Trigueros, I. (1993). *Manual de prácticas de trabajo social con menores*. Madrid: Siglo XXI.

Mondragón, J. y Trigueros, I. (2002). *Intervención con menores. Acción socioeducativa*. Madrid: Narcea.

Municio, P. (1992). La evaluación segmentaria de los programas. *Bordón*. 43 (4), 375-396.

Musitu, G.; Berjano, E; García E. y Bueno, J. R. (Coord) (1993). *Intervención psicosocial. Programas y experiencias.* Madrid: Editorial Popular.

Mussen, P.; Conger, J. J. y Kagan, J. (1977). *Desarrollo de la personalidad en el niño*. México: Trillas.

Musto S. (1975). *Análisis de Eficiencia, Metodología de Evaluación de Programas sociales de Desarrollo*. Madrid: Editorial Técnos.

Oro, Mª. del P. del y Díaz Otero, A. (1998). *Versión consolidada do Tratado constitutivo da Comunidade Europea*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

Ortega Esteban, J. (1992). *Delincuencia, reformatorio y educación liberadora*. Salamanca: Amarú Ediciones.

Owens, T. R. (1973). Educational evaluation by adversery proceedings. En House, E. R. (Comp.), School Evaluation: The Politics and Process. Berkeley: McCutchan, 295-305.

Palacios Sánchez, J. (1987). Tratamiento y prevención de conductas delictivas de menores en España. Perspectiva histórica. *Bordón* 39 (247), 205-212.

Palacios Sánchez, J. (1997). M*enores marginados. Perspectiva histórica de su educación e integración social*. Madrid: Editorial CCS.

Panchón, C. (1998). *Manual de Pedagogía de la inadaptación social*. Barcelona: Dulac edicions.

Panchón, C. (Dir.) (2001). *Situación de menores de 16 a 18 años en centros de protección*. Barcelona: Dulac edicions.

Parnoud, R. (1980). *La femme aux temps des cathedraux*. Paris: Editions Stock.

Pérez de Herrera, C. (1975). *Discurso del amparo de los pobres*. Edición e introducción de Michel Cavillac. Madrid: Espasa Calpe.

Pérez Torres, J.A. (1995). La importancia de la inversión en capital humano. *Economía de los servicios*, Vol. 4, 2005 (Economía de la Educación). 487-506.

Pérez Vilariño, J.; Prado Díaz, J. A. de; García Marín, J. y Saco Alvarez, A. (2000). *Inserción sociolaboral da mocidade. O Programa Mentor*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

Pérez Vilariño, J.; Prado Díez, J de y García Marín, J. (2005). *Estudio sobre el Programa Mentor. 2000-2004*. Consellería de Familia, Xuventude e Voluntariado. Junio (inédito).

Piaget, J. (2002). *Psicología del Niño*. Madrid: Morata.

Planas, J.; Casal, J.; Brullet, C. y Masjuan, J.M. (1995). *La inserción social y profesional de las mujeres y los hombres de 31 años*. Barcelona: ICE/UAB.

Platón (1992). *La República o El estado*. Madrid: Espasa-Calpe.

Platt, A. M., (1992). *Los Salvadores del niño o la invención de la delincuencia*. México: Siglo XXI.

Plutarco (2004). *Obras morales y de costumbres* (Moralia). Vol. I. Madrid: Gredos.

Ponce, A. (1978). *Educación y lucha de clases*. Madrid: Akal.

Puelles Benítez, M. (1991). *Educación e ideología en la España Contemporánea*. Barcelona: Labor.

Quit (2000). *¿Sirve la formación para el empleo?*. Madrid: CES.

Ramírez, F. O. (1993). Reconstrucción de la infancia. Extensión de la condición de persona y ciudadano. OEI - *Revista Iberoamericana de Educación* 1,.

Renes, V.; Alfaro, E. y Ricciardelli, O. (1994). *El voluntariado social*. Madrid: Editorial CCS.

Riché, P. (1983). *La educación en la cristiandad antigua*. Barcelona: Herder.

Robert J.-N. (1999). *Eros romano. Sexo y moral en la Roma antigua*. Madrid: Editorial Complutense.

Roca Chust, T (1968). *Historia de la Obra de los Tribunales Tutelares de Menores en España*. Madrid: Consejo Superior de Protección de Menores.

Roda, P.; Urdaniz, K.; Cosin J. y Orte, P. (2001). De la formación y la incorporación sociolaboral de los/as jóvenes desde la experiencia del Programa europeo Cuatro Vientos. En López Blasco, A. y Hernández Aristu (Comp.), *Jóvenes más allá del empleo. Estructuras de apoyo a las transiciones de los jóvenes*. Valencia: Nau llibres, 185-199

Rodríguez Gómez, R. (2006). La integración social y laboralde jóvenes que han estado tutelados y tuteladas por la Junta de Andalucía y han cumplido la mayoría de edad. *Revista de Estudios de Juventud* 74, (septiembre), 251-277.

Rojas Flores, J. (2001). Los niños y su historia: un acercamiento conceptual y teórico desde la historiografía. *Pensamiento crítico. Revista electrónica de Historia*, 1, 1-39.

Ronzy, A.. (2000/2001). *Les enfants abandonnés au 18ème et 19ème siècles en Europe: Parutions depuis 1990*. Lyon Villeurbanne: ENSSIB.

Rousseau, J. J. (1973). *El Emilio o la educación*. Barcelona: Editorial Fontanella.

Rousseau, J. J. (1983). *Confesiones*. Madrid: Espasa Calpe.

Rousseau, J. J. (1986): *Las ensoñaciones del paseante solitario*. Ediciones Cátedra, S.A.

Ruthman, L. (1977). *Evaluation Research Methods: a Basic Guide*. Beverly Hills: Ed. Sage.

Salinas Meza, R. (2001). La historia de la infancia, una historia por hacer. *Revista de historia social y de las mentalidades* 5, (invierno), 11-30.

Salvá, F.; Pons, C. y Morell, A. (2000). *Proyectos de inserción sociolaboral y economía social. Descripción, análisis y propuestas para la intervención*. Madrid: Popular.

Salvá Mut, F. y Nicolau Colom, I. (2000). *Formación e inserción laboral. Conceptos básicos, políticas, programas y recursos para la intervención*. Madrid: Pirámide.

San Vicente Pinos, A. (1965): *El oficio de Padre de Huérfanos en Zaragoza*. Zaragoza: Caesaraugustana Theses

Sanchidrián Blanco, C. (1983). Las escuelas de párvulos de la Fábrica Nacional de Tabacos, *Historia de la educación: Revista interuniversitaria*, 2, 77-86.

Sanchis, E. (1991). *De la escuela al paro*. Madrid: Siglo XXI.

Sanders, J. (1998). *Estándares para la evaluación de programas*. Bilbao: Mensajero.

Santolaria, F. F. (1985). Dos cartas inéditas de Cossío. *Revista de Ciencias de la Educación*, 123, (julio-septiembre), 351-357.

Sanz Oro, R. (1990). *Evaluación de programas en orientación educativa*. Madrid: Pirámide.

Schneider, A.L. (1986). La historia de la infancia y la juventud en Europa Occidental y en los Estados Unidos, 1630-1680: un currículo de Historia Social para la enseñanza secundaria, *Revista de Educación*, 281, (septiembre-diciembre), 227-242.

Scriven, M. (1975). *Evaluation Bias and Its Control*. Occasional papers series, 4. Evaluation Center, College of Education, Western Michigan University, Kalamazoo.

Secretaría Xeral da Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude (1997). *Protección de la familia, infancia y menores*. Santiago de Compostela: Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude.

Séneca L. A. (2003). *Diálogos: sobre la providencia; Sobre la ira; Sobre la vida feliz; Sobre el ocio; Sobre la tranquilidad del espíritu; Sobre la brevedad de la vida*. Barcelona: RBA.

Sotelo Iglesias, H. (2004). Niños en situación de dependencia: intervenciones. En Casado y otros: *Respuestas a la dependencia. La situación en España. Propuestas de protección social y prevención*. Madrid: Editorial CCS, 167-199.

Soto Fernández, J. R. (2005). *A formación para a integración laboral no antigo reformatorio de Oseira (1936-1960)*. Santiago de Compostela: Tórculo.

Stake, R. E. (1989). El método evaluativo centrado en el cliente. En Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós, 235-291.

Stake, R. (1998). *Investigación con estudios de casos*. Madrid: Morata

Stenhouse, L. (1984). *Investigación y desarrollo del currículo.* Madrid: Morata.

Strike, K. A. (1997). Aspectos éticos de la evaluación educativa. En Millman, J. y Darling-Hammond, L. (Eds). *Manual para la evaluación del profesorado*. Madrid: Ed. La Muralla, 479-503.

Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. (1989). *Evaluación Sistemática: Guía Teórica y Práctica*. Barcelona: Paidós.

Suárez Sandomingo, J. M. (1994). La orientación en la formación profesional ocupacional: escuelas Taller y Casas de Oficios. *Revista de Orientación Educativa y Vocacional*, Vol. V, (7), 105-113.

Suárez Sandomingo, J. M. (1995), O maltrato infantil desde a perspectiva dos profesionais da educación. *Revista Galega do Ensino*. 9, (novembro), 117-129.

Suárez Sandomingo, J. M. (1998ª). *Centros de menores de onte a hoxe*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

Suárez Sandomingo, J. M. (1998b). Programas complementarios y alternativos al sistema institucional de protección del menor en Galicia. *IIº Congreso Estatal del Educador Social*. Madrid. 1998.

Suárez Sandomingo, J. M. (1998c). Incorporación de menores institucionalizados al mundo laboral. *II Jornadas sobre el menor*. Pontevedra. Abril.

Suárez Sandomingo, J. M. (1999ª). *Historia dos dereitos da infancia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia y Universidade de Vigo.

Suárez Sandomingo, J. M. (1999b). O labor social de Juan Fernández Latorre e Avelino Montero Ríos a favor da infancia. *Revista Galega do Ensino*, 23, (maio), 167-189.

Suárez Sandomingo, J.M. (2000). *La incorporación de menores institucionalizados al mundo laboral: el modelo del Programa Mentor*. En Arce, R. y Fariña, F. *Psicología jurídica al servicio del menor*. Barcelona: Cedecs. 187-211.

Suárez Sandomingo J. M. (2001). La orientación e inserción sociolaboral de menores tutelados. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*. 12, (21), 143-159.

Suárez Sandomingo J. M. (2004). Estado actual de la integración escolar y social de jóvenes inmigrantes en España. En Suárez Sandomingo J. M. (Coord.), *La interculturalidad pedagógica: nuevos enfoques, nuevas prácticas*. Lugo: Axac. 43-67.

Tejedor, F .J. (2000). El diseño y los diseños de la evaluación de programas, *Revista de Investigación Educativa*, 18 (2), 319-339.

Tejedor, F. J.; García, A. y Rodríguez, N. J. (1994). Perspectivas metodológicas actuales de la evaluación de programas en el ámbito educativo, *Revista de Investigación Educativa*, 18 (2), 565-585.

Tezanos, J. F. (1999). *Tendencias de dualización y exclusión social en las sociedades avanzadas. Un marco para el análisis*. Madrid: Sistema.

Torres Díaz, J. (1987). *Historia del trabajo social*. Buenos Aires: Humanitas.

Torroba Arroyo, I. (1991). Evaluar a través de la observación. *Bordón: Revista de Pedagogía*, 43 (4). 495-508.

Tuñón de Lara, M. (1972). *El movimiento obrero en la historia de España*. Madrid: Taurus.

Unicef (2001). *Eliminar el Trabajo Infantil Afirmando los Derechos del Niño*. Nueva York: UNICEF.

Urgorri Casado, F. (1982.). La vida coruñesa del siglo XIX, a través del Boletín Oficial de la Provincia. *La Voz de Galicia*. Centenario, La Coruña, 4 de enero de 1982, 63

Uriarte, K. (2001). Inserción laboral de los/las jóvenes. En López Blasco, A. y Hernández Aristu (Comp.) *Jóvenes más allá del empleo. Estructuras de apoyo a las transiciones de los jóvenes*. Valencia: Nau llibres, 139-146.

Valverde, J. (1989). *El proceso de la inadaptación social.* Madrid: Ed. Popular.

Varela, J. (1986). Aproximación genealógica a la moderna percepción social de los niños. *Revista de Educación*, 281, 155-175.

Vilar, J. (1996). De la planificación a la programación. Instrumentos metodológicos para el diseño de las intervenciones educativas. *Educación Social* 3, 11-49.

Villota: (1984). La mujer castellano-leonesa en los orígenes del movimiento obrero (1855). En La mujer en la Historia de España (siglos XVI-XX), *Actas de las II Jornadas de Investigación Interdisciplinar*; Madrid: Seminario de Estudios de la Mujer de la UAM 85-109.

Vinyoles, T. M. (1986). Aproximación a la infancia y la juventud de los marginados. Los expósitos barceloneses del siglo XV. *Revista de Educación*, 281, 99-123.

Vives, J. L. (1992). *Del socorro de los pobres*. Barcelona: Editorial Hacer

Voltes, M. J. y P. (1989). *Madres y niños en la historia de España*. Barcelona: Planeta.

Wallon, H. (1984). *La evolución psicológica del niño*. Barcelona: Editorial Crítica.

Wilde, J. y Sockey, S. (1995). *Manual de Evaluación*. Nuevo México: Fondo Editorial de la Universidad de. Albuquerque.

Wolf, R. L. (1975). Trial by jury: a new evaluation method. *Phi Delta Kappa*, 57, 185-187.

Zárraga, J. L. de (1985). *Informe juventud en España. La inserción de los jóvenes en la sociedad.* Madrid: Ministerio de Juventud-INJUVE.

Páginas de Internet

Aseme (2002). Informe de la Asociación Española de Mujeres Empresarias sobre la Situación de la Mujer Empresaria y Directiva. http://www.aseme.es/.

Asociación de Profesionales por la Integración. Programa de Autonomía Personal de Castilla La Mancha. http://www.apintegracion.org/pap.htm.

Caballero, Mª R. y Miralles Martínez, P. (2002). El trabajo de la infancia y la juventud en la época del Barroco. El caso de la sedería murciana. *Scripta Nova, Revista Electrónica de*

Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, vol. VI, nº. 119 (12). [ISSN: 1138-9788] http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119-12.htm.

Carballeda, A. J. M. (2001). Una mirada histórica de la intervención en lo social: el torno como uno de los antecedentes fundadores de la minoridad. *Desde el fondo* (22). http://www.margen.org/desdeelfondo/num22/histo.html.

Cecco, E. E. y Mansilla A. M. (2002). El aborto en Roma. Consideraciones jurídicas y morales. *Revista de Estudios Clásicos*, (31-1), 11-22. http://www.geocities.com/textossbec/elda.docen

Comisión Europea (2000). La Agenda 2000. Fortalecer y ampliar la Unión Europea. Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comisión Europea http://europa.eu.int/comm/agenda2000/public_es.pdf

Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (2003). *Memoria 2002 Gerencia Servicios Sociales*. Valladolid: Comunidad Autónoma de Castilla León.

Contra el trabajo infantil. http://www.little-princess-sara.net/childlabourCA.html (Consultada el 26/12/2006)

Cunningham, H. (1999). *Los hijos de los pobres. La imagen de la infancia desde el siglo XVII.* http://www.iin.oea.org/Los_hijos_de_los_pobres.pdf. Editado en *Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina,* Volumen 2. Santafé de Bogotá: Unicef, 251-266.

Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (2002). Plan de apoyo a la familia. Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud. Comunidad Autónoma de Navarra.http://www.cfnavarra.es/DGBS/planificacion/familia/00_L1_completo_72.pdf.

Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. *Programa* operativo integrado de Galicia 2000-2006. http://www.igae.minhac.es/Fondos/Estructurales/doc/2/10/VF12A2.PDF. (Consultada el 23/8/2007)

Dirección General de Infancia y Familia. Bases del Plan de Mayoría de Edad Consejería de Asuntos Sociales. Junta de Andalucía. http://www.proyectoiuvenalis.org/docs/mas18.pdf (Consultada el 21/6/2007)

Donzelot, J. (a). La conservación de los hijos. http://www.iin.oea.org/la_conservacion_de_los_hijos.pdf (Consultada el 14/6/2006)

Espuche, B; Luna, C. y Dezalais, B (2006). Entre la protección y la represión. Menores extranjeros no acompañados en Andalucía (MENA. Asociación proderechos humanos en

Andalucía y Comité Catholique contre la Faim et pour le Developpement). www.apdha.org.

Eurostat (2002). La situación social en la Unión Europea. http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_situation/docs/SSR2002_brief_es.pdf (Consultada el 24/11/2006)

Federación Sartu (2006). Observatorio de procesos de exclusión y de incorporación social. *Redsi*, (6), noviembre. http://redsirevista.cebs-es.org/index.asp?IdArt=146

Fraboschi, A. (a). La educación en el medioevo. http://afraboschi.freeservers.com/Edumedieval.htm (Consultada el 12/3/2006)

Fraboschi, A. (b). La educación para el trabajo (s. XII-XIII). En Curso Historia General de la Educación I. http://www.ideasapiens.com/filosofia.sxx/f%C2%AAeducacion/hist%20educ_la%20_educ_parael%20_trabajo.htm. (Consultada el 22/5/2006).

Fraboschi, A. (c). Carlomagno: la "renovatio" carolingia. http://www.ideasapiens.com/filosofia.sxx/feducacion/hist%20educ_la%20_renovatio_%20carolingia.htm (Consultada el 25/5/2006).

García Gracia, M. y Merino Pareja, R. (2003). Itinéraires et modalités de la transition des jeunes à la vie d'adulte: Autonomie et émancipation familière des jeunes de la Catalogne. I Rencontres Jeunes & Sociétés en Europe et autour de la Méditerranée, Marseille, 22,23 et 24 octobre 2003 http://jeunes-et-societes.cereq.fr/PDF/Garcia-Merino.pdf

Gerencia de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla León (2002). Memoria de actuaciones. Capítulo 4. Atención y protección a la infancia y atención a menores infractores. http://www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/cfio/gss/tkContent?idContent=29374 (Consultada el 25/5/2006)

Giménez-Salinas Colomer, E. (1992). La justicia de menores en el siglo XX. Una gran incógnita. En Bustos Ramírez (Dir.). Un Derecho penal del menor, Santiago de Chile.http://www.iin.oea.org/La_justicia_de_menores.pdf (Consultada el 25/5/2006)

Gómez Cerda, J. Cronologia del sindicalismo internacional http://www.acmoti.org/II%20LIBRO.%20CRONOLOGIA%20DEL%20SINDICALISMO%20INTERNACIONAL.%20CAPITULO%20II.htm. (Consultada el 8/6/2006)

Hablemos francamente sobre el castigo físico de los niños (agosto 2002). www.nospank.net/castigo.pdf. (Consultada el 18/6/2006)

Haddad, M. (2002). ¿Quién gobierna en el estado de derecho? *Desde el fondo* 24. http://www.margen.org/desdeelfondo/num24/histo.html.

IGE (2003). Informe económico-financeiro da empresa galega. http://www.ige.eu/igebdt/verEjes.jsp?COD=805&M=&S=&RET= (Consultada el 3/9/2007)

INE (2002). Consulta directa en línea. (18/5/2007)

INE (2004). Encuesta de Población Activa (EPA). Segundo trimestre de 2004. http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0204.pdf. (Consultada el 13/11/2007)

INECSE (2004). Sistema estatal de indicadores de la educación. http://www.ince.mec.es/Indicadores%20Publicos/pdfs/rs6.pdf

Lhoneux, M. y Trokart, C. L'abandon d'enfants dans l'Histoire. http://www.hemes.be/esas/mapage/euxaussi/famille/modaband.html (Consultada el 23/8/2005)

López Serrano, A. (2001). *Los cambios de siglo en la Historia de España (siglo XV-siglo XXI)*. Madrid: Universidad Carlos III. http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/HC/SIGLOS/presen.DOC. (Consultado 8/11/2004).

Marín, M. y Medina, F. (1999). Evaluación de programas socioeducativos. ¿Investigación *vs.* evaluación?. http: //www.uib.es/departlgte~marme.htlm. (Consultado 18/9/2006).

Martínez Alcaide, J. (2004). Comentarios a la situación actual sobre la inserción social y laboral de los grupos de riesgo social. *Redsi*, 2, junio. http://redsirevista.cebs-es.org/index.asp?IdRev=8 (Consultado 5/12/2006).

MEC (2003). Las cifras de la Educación en España Series decenales de Enseñanzas de Régimen General no universitarias. 1993-94 a 2002-03. http://www.mec.es/mecd/estadisticas/educativas/cee/2005/I1-SeriesCA.pdf (Consultado 8/11/2006).

Nielfa Cristóbal, G. (2001). Trabajo, legislación y género en la España contemporánea: los orígenes de la legislación laboral. VII Congreso de la Asociación de Historia Económica (Zaragoza, 19, 20, 21 de septiembre, 2001). 10ª sesión: Mujeres y hombres en los mercados de trabajo. La evolución histórica de los mecanismos de acceso y movilidad interna. http://www.unizar.es/eueez/cahe/nielfa.pdf (Consultada 7/4/2005).

Novello, M. (1998). El capital tampoco sabe de niñez. *Prensa Obrera*, 16-7-1998 . http://www.po.org.ar/po/po593/el2.htm (Consultada 8/12/2005).

Ortega Villalobos, J. (1998). Antecedentes de la medicina laboral. (2) *Revista Medspain* de diciembre. http://www.medspain.com/ant/n2_dic98/MEDLAB.htm (Consultada 8/11/2006).

Pérez, J. *La sociedad española del Renacimient.* http://cervantesvirtual.com/historia/CarlosV/6_2_josep_perez.shtml. (Consultado el 7-11-2004).

Pérez Jiménez, A. J. El desarrollo de la técnica y sus implicaciones en la sociedad contemporánea. http://www.educajob.com/xmoned/temarios_elaborados/filosofia/tema36.htm. (Consultado 18/3/2005).

Pérez Llorca, J. (2002). Empresas de inserción social. *La factoria*. (17), febrero-mayo http://www.lafactoriaweb.com/articulos/llorca17.htm (Consultada 7/1/2006).

Proyecto "Truke". Visita-estudio a los servicios de acogimiento familiar de Berlín. http.www.euskalnet.net/besarka/Textos/TRUKE-INFORME.htm. (Consultada 3/2/2005).

Reglamento de la Casa Cuna de Ciudad Rodrigo. http://www.ciudadrodrigo.net/poblacion/apendice.htm (Consultado 8/11/2004).

Rodríguez-Piñeiro y Bravo-Ferrer, M. (2003). Empleabilidad y Acceso a la Formación. Seguridad Social y Asistencia Social en el Marco de la descentralización de la Política de Protección Social. *Revista Foross*, 8 y 9. Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social. http://www.foross.org/revista08/a06.php (Consultada 3/4/2006).

Romero, R. *De la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento*. Universidad de los Trabajadores de América Latina "Emilio Máspero". http://www.utal.org/trabajo/3.htm (Consultado 12/9/2004).

Salido Cortés, O. (1998). *Las oportunidades de las mujeres en una estructura social cambiante.* Universidad Complutense de Madrid y UPC-CSIC. http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0205.pdf (Consultada 2/5/2005).

Secretaría Ejecutiva Confederal de UGT (2003). *El empleo de las mujeres. Estrategia Europea para el Empleo desde una perspectiva de género*. (Consultado 6/10/2006). http://www.ugt.es/Mujer/empleomujeres.htm.

Salazar G. (1990). Ser niño huacho en la historia de Chile. Santiago de Chile. *Revista Proposiciones*, 19, 55-83. http://americas.sas.ac.uk/publications/genero/genero_segunda1_Salazar.pdf

Solana Ruiz, J. L. (1999). La pobreza en la España finisecular *Gazeta de Antropología* (15), 13-15 http://www.ugr.es/~pwlac/G15_13JoseLuis_Solana_Ruiz.html.

Tolbert, K. (1998). Lactancia y salud reproductiva en la época del VIH/Sida. En Izazola, J. C. y Ávila, C. (Ed). Situ*ación de la lactancia materna y la transmisión del VIH en América Latina.* México: Sidalac/Funsalud. http://www.sidalac.org.mx/spanish/publicaciones/lactancia/pdf/tolbert.pdf

Varillas Martín, Mª del M. (2002). Breve historia de la Casa de Expósitos de Vizcaya (1883-1984). *Euskonews & Media.* (151), 18-25. http://suse00.su.ehu.es/euskonews/0151zbk/gaia15102es.html. (Consultada 8/11/2004).

Legislación

Comisión de las Comunidades Europeas (2000). Convocatoria de propuestas relativa a acciones preparatorias para combatir y prevenir la exclusión social. VP/2000/008 (DOCE de 17 de junio de 2000)

Comisión de las Comunidades Europeas (2001). Libro Verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas. Bruselas, 18 de julio de 2001, 366 final: 7.

Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria Equal, al respecto de la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo Documento 300Y0505(02). DOCE (C 127) de 5 de mayo de 2000.

Constitución Española de 1978. (BOE del 29 de diciembre de 1978).

Convención sobre la Esclavitud. Ginebra, 25 de septiembre de 1926. Entrada en vigor: 9 de marzo de 1927.

Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989 (Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990).

Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (nº. 5). Fecha de adopción: 28 de noviembre de 1919 en Washington. Sesión de la Conferencia: 1. Fecha de entrada en vigor: 13 de junio de 1921. Este Convenio ha sido revisado en 1937 por el Convenio nº. 59. Fecha de

entrada en vigor: 19 de junio de 1976. Lugar: Ginebra. Fecha de adopción por España: 26 de junio de 1973 en la sesión de la Conferencia 58.

Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (nº. 6). Fecha de adopción: 28 de noviembre de 1919 en Washington en la 1ª Sesion de la Conferencia. Fecha de entrada en vigor: 13 de junio de 1921 . Este Convenio ha sido revisado en 1948 por el Convenio nº. 90.

Convenio sobre la edad mínima (trabajo marítimo). 1920 (nº. 7). Fecha de adopción: 9 de julio de 1920 en Génova en la 2ª Sesion de la Conferencia. Fecha de entrada en vigor: 27 de septiembre de 1921. Este Convenio ha sido revisado en 1936 por el Convenio nº. 58, y en 1973 por el Convenio nº. 138.

Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921 (nº. 10). Fecha de adopción: 16 de noviembre de 1921 en Ginebra en la 3ª Sesion de la Conferencia. Fecha de entrada en vigor: 31 de agosto de 1923.

Convenio sobre la edad mínima (pañoleros y fogoneros), 1921 (nº. 15). Fecha de adopción: 11 de noviembre de 1921 en Ginebra en la 3ª Sesion de la Conferencia. Fecha de entrada en vigor: 20 de noviembre de 1922. El Convenio ha sido revisado en 1973 por el Convenio nº. 138.

Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (nº. 33). Fecha de adopción: 30 de abril de 1932 en Ginebra en la 16ª Sesión de la Conferencia. Fecha de entrada en vigor: 6 de junio de 1935. Este Convenio ha sido revisado en 1937 por el Convenio nº. 60 y en 1973 por el Convenio nº. 138. En virtud de la entrada en vigor de este Convenio, el Convenio nº. 33 no está ya abierto a la ratificación.

Convenio (revisado) nº. 90 de 1948 sobre el trabajo nocturno de los menores (industria). Fecha de entrada en vigor: 12 de junio de 1951. Fecha de adopción:10 de julio de 1948.

Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industria), 1937 (nº. 59). Fecha de adopción: 22 de junio de 1937 en Ginebra en la 23ª Sesión de la Conferencia. Fecha de entrada en vigor: 21 de febrero de 1941.

Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1936 (nº. 58). Fecha de adopción: 24 de octubre de 1936 en Ginebra en la 22ª Sesión de la Conferencia. Fecha de entrada en vigor: 11 de abril de 1939.

Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1937 (nº. 60). Fecha de adopción: 22 de junio de 1937 en Ginebra en la 23ª Sesión de la Conferencia. Fecha de entrada en vigor: 29 de diciembre de 1950. Este Convenio ha sido revisado en 1973 por el Convenio nº. 138.

Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (nº. 77). Fecha de adopción: 9 de octubre de 1946 en Montreal en la 29ª Sesión de la Conferencia. Fecha de entrada en vigor: 29 de diciembre de 1950.

Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (nº. 78). Fecha de adopción: 9 de octubre de 1946 en Montreal en la 29ª Sesión de la Conferencia. Fecha de entrada en vigor: 29 de diciembre de 1950).

Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (nº. 79). Fecha de adopción: 9 de octubre de 1946 en Montreal en la 29ª Sesión de la Conferencia. Fecha de entrada en vigor: 29 de diciembre de 1950.

Convenio sobre la edad mínima (pescadores), 1959 (nº. 112). Fecha de adopción: 19 de junio de 1959 en Ginebra en la 43ª Sesión de la Conferencia. Fecha de entrada en vigor: 7 de noviembre de 1961.

Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965 (nº. 123). Fecha de adopción: 22 de junio de 1965 en Ginebra en la 49ª Sesión de la Conferencia. Fecha de entrada en vigor: 10 de noviembre de 1967.

Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (nº. 124). Fecha de adopción: 22 de junio de 1965 en Ginebra en la 49ª Sesión de la Conferencia.

Convenio nº.138 sobre la edad mínima (1973). Fecha de adopción: 26 de junio de 1973 en Ginebra en la 58ª Sesión de la Conferencia. Fecha de entrada en vigor: 19 de junio de 1976.Ratificado con fecha 1 de febrero de 1999 y promulgado mediante Dto. 227 de 17 de febrero de 1999.

Convenio nº. 182OIT (1999). Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, de 16 de junio de 1999, ratificado por el Instrumento 14 de marzo de 2001 (RCL 2001, 1187).

Decreto 131/2003 de 13 de noviembre, que regula la acción de protección de menores de edad en situación de riesgo o de desamparo y los procedimientos de adopción y ejecución de las medidas y actuaciones para llevarla a cabo.

Decreto 139/2002 de 8 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Acogida de Menores dependientes de la Consejería de Bienestar Social. (DOE., nº. 119, de 15 de octubre de 2002).

Decreto 144/1996, de 17 de diciembre, de desarrollo de la colaboración y la cooperación en materia de servicios sociales de Castilla-La Mancha.

Decreto 169/1999, do 14 de maio, polo que se regulan as medidas de protección de menores e a adopción. (DOG de 8 de xuño de 1999).

Decreto 2/1994, de 13 de enero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Familia, Muller e Xuventude.

Decreto 305/2000, de 26 de diciembre, por el que se regula la calificación de las empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y se crea el registro de empresas de inserción. (BOPV de 2 de febrero de 2001).

Decreto 32/2003, de 13 de marzo, por el que se regula la colaboración de las empresas de promoción e inserción labor de personas en situación de exclusión social con la Comunidad de Madrid y se establecen medidas de fomento de su actividad. (BOCM 24 de marzo de 2003), Modificado por Acuerdo de 10 de abril de 2003. (BOCM de 5 de mayo de 2003).

Decreto 33/2002, de 5 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las Empresas de Inserción Laboral y se aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión. (BOA de 15 de febrero de 2002).

Decreto 48/1993, de 19 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las modificaciones de prestaciones económicas de acción social reguladas por la Ley 4/1987, de 25 de marzo de 1993.

Decreto 53/2006, de 9 de Marzo, por el que se derogan los decretos 344/1999, de 23 de diciembre, 171/1999, de 27 de mayo, y 134/2001, de 7 de junio, por los que se establecen, respectivamente, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia los programas de escuelas taller y casas de oficios, de talleres de empleo y de unidades de promoción y desarrollo (DOG de 31 marzo de 2006).

Decreto 60/2003, de 13 de junio, por el que se regula la calificación de las iniciativas empresariales de inserción y se crea el Registro de Iniciativas Empresariales de Inserción de las Illes Balears (BOIB de 24 de junio de 2003).

Decreto 88/1998, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las ayudas económicas de carácter personal en el marco de la protección de menores. (BOA de 13 de mayo de 1998).

Decreto 93/99, do 8 de abril polo que se crea e regula o Instituto Galego das Cualificacións. (DOG de 19 de abril de 1999).

Decreto Foral 130/1999, de 26 de abril, por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación socio-laboral destinados a personas en situación de exclusión social. (BON de 7 de junio de 1999).

Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales. Comunicación de la comisión a los estados miembros por la que se establecen las orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria

EQUAL, al respecto de la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo (DOCE de 5 de mayo de 2000).

Lei 4/1993, de Servicios Sociais de Galicia. (20 de marzo de 1994).

Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. (BOE de 4 de octubre de 1990).

Ley 14/2002, de 25 julio, de promoción, atención y protección a la infancia.

Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención y de los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears (BOIB de 18 de noviembre de 2006).

Ley 27/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Legislativas para Regular las Empresas de Inserción Sociolaboral (DOGC de 3 de enero de 2003).

Ley 3/1997, de 9 de junio, de la familia, la infancia y la adolescencia (DOG 20 de junio de 1997).

Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad en Castilla-La Mancha (DOCM de 21 de abril de 1995).

Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (31 de diciembre de 2002).

Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral de La Rioja (BOLR 26 de marzo de 2003).

Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores (BOE de 14 de marzo de 1980).

Ley 9/1991 de 9 de octubre de 1991, gallega de medidas básicas para la inserción social. (DOG de 3 octubre de 1991).

Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y adolescencia. (BON de 14 de diciembre de 2005).

Ley orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y la formación profesional (BOE de 20 de junio de 2002).

Orden del 29 de febrero de 1996 por la que se regulan los requisitos específicos que deben reunir los centros de menores y los centros de atención a la infancia (DOG de 20 de marzo de 1996).

Orden de 19 de junio de 2003, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regula la tipología y condiciones materiales y de funcionamiento de los Centros de Protección de Menores, en la Comunidad Valenciana (DOGV de 5 de junio de 2003).

Orden de 20 de noviembre de 1998 de la Consejería de Bienestar Social, que regula los Programas de autonomía personal en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (DOCM de 28 de noviembre de 1998).

Orden de 5 de marzo de 2004 por la que se desarrolla el Decreto 344/1999, de 23 de diciembre, y se establecen las bases reguladoras de la concesión de las ayudas y subvenciones al programa de escuelas taller y casas de oficios, así como se procede a su convocatoria (DOG de 23 de marzo de 2004).

Orden Foral de 27 de julio de 1999 del consejero de Industria por la que se regula el procedimiento de concesión prevista en el Decreto Foral 130/1999, de 26 de abril (BON de 11 de agosto de 1999).

Orden Ministerial de 31 de julio de 1985 (BOE de 10 de agosto de 1985), por la que se dictan normas de desarrollo y aplicación del Real Decreto 1990/1984, de 17 de octubre, modificada en su artículo 10 por la Orden Ministerial de 8 de mayo de 1991 (BOE de 17 de mayo de 1991).

Real Decreto 1054/1985, del 5 de junio, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de menores (BOE de 3 de julio 1985 y DOG de 28 agosto de 1985).

Real Decreto 1108/1984, de 29 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de protección de menores (BOE de 12 de junio, DOG do 7 de xullo de 1984).

Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE de 29 de marzo de 1995).

Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 marzo, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad (BOE de 3 de marzo de 2001).

Reglamento (ce) nº. 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales. DOCE (L 161/1) de 26 junio de 1999.

Resolución de 2 de diciembre de 2002, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se convocan mediante concurso, subvenciones a entidades públicas y entidades privadas sin ánimo de lucro, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, para la realización de actividades de formación profesional ocupacional y acciones de orientación y asesoramiento, en el ámbito de los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el año 2003 (BOCYL de 12 de diciembre de 2002).

Resolución del Consejo de 26 de junio de 1997 relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros (DOCE (C 221) de 19 de julio de 1997).

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las comunidades europeas y determinados actos conexos (DOCE (C 340) de 10 de noviembre de 1997).

ANEXOS Y CUESTIONARIOS

CUESTIONARIOS

Cuestionario de evaluación del
Programa Mentor

Jóvenes

Estimado chico/a,

Esta es una encuesta que estamos haciendo para saber cómo está funcionando el *Programa Mentor* en la actualidad. Su finalidad es realizar una Tesis de Doctorado dentro del Departamento de Teoría e Historia da Educación de la Facultade de Ciencias da Educación de la Universidade de Santiago de Compostela. Te agradeceríamos mucho que, si fueses tan amable, nos contestases a las siguientes preguntas. Queda absolutamente garantizada la privacidad de tus datos, que no tienen otra finalidad que la de ser usados para nuestra la investigación. Una vez concluida le haremos llegar un extracto de los resultados al centro en el que vives para que, si quieres, puedas consultarla.

Fecha de cumplimentación del cuestionario_____

1. DATOS PERSONALES Y DEL TRABAJO

1. Sexo: Hombre . ❒ Mujer. ❒
2. Edad: _____
3. Nacionalidad: _____
4. Estudios realizados: _____
5. Tiempo que llevas en el *Programa Mentor*: _____ años_____ meses.
6. Tiempo que has estado en centros de menores: _____ años_____ meses.
7. Localidad del centro/vivienda actual:_____Provincia:_____

2. DATOS DEL TRABAJO

8. Situación laboral:
   Estoy trabajando ❒ Estoy en paro ❒ Estoy buscando empleo ❒
9. ¿Has hecho algún curso de formación?
   Si ❒ ¿Cuál? _____No ❒
10. ¿Has trabajado anteriormente?
    Si ❒ No ❒
11. ¿En qué tipo de empresas has trabajado o trabajas?
    - Nombre de la empresa_____
      ¿De qué era? Construcción, restaurante, etc _____
      Puesto ocupado_____ Tiempo trabajado_____
      Tipo de contrato_____
    - Nombre de la empresa_____
      ¿De qué era? Construcción, restaurante, etc._____
      Puesto ocupado_____ Tiempo trabajado_____
    - Nombre de la empresa_____
      ¿De qué era? Construcción, restaurante, etc _____
      Puesto ocupado_____ Tiempo trabajado_____
      Tipo de contrato_____

(En caso de haber trabajado en más empresas, pon por detrás de esta hoja las demás con las mismas referencias que te hemos dado aquí).

3. DINÁMICAS DE LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL

12. Cuando has buscado trabajo, ¿qué es lo que has hecho? (se lo he pedido a mis familiares, a conocidos, al centro, al *Programa Mentor*, por los periódicos, visitando

empresas, etc.). Elige la opción que hayas utilizado, pero, si fuera más de una, pon todas las que has utilizado.

_____
_____
_____
_____

13. ¿Has utilizado la Agenda *Mentor* para tomar tus notas de búsqueda de empleo?
Si ❒ No ❒

14. ¿Has utilizado la Agenda *Mentor* para obtener información sobre direcciones o teléfonos de los servicios de colocación o de otro tipo?
Si ❒ No ❒

15. ¿Te has presentado a algún trabajo para el que no tenías la formación necesaria?
Si ❒ No ❒
¿Cual?_____

16. ¿Crees que necesitas algún tipo de formación para realizar el trabajo que te gustaría hacer?
Si ❒ No ❒

17. En caso de estar trabajando, ¿Cómo ves tu trabajo?
Me gusta ❒ No me gusta ❒ ¿Qué dificultades encuentras?
_____
Me gustaría cambiar
Si ❒ No ❒
¿Por qué? _____

18. ¿Estás satisfecho con el sueldo que ganas?
Si ❒ No ❒

19. ¿Cómo es la relación con tu jefe?
Muy buena…❒ Buena...❒ Regular… ❒ Mala….❒ Muy mala…❒

20. ¿Cómo son las relaciones con los compañeros de trabajo?
Muy buenas…❒ Buenas....❒ Regulares… ❒ Malas….❒ Muy mala…❒

21. ¿Qué es lo que más te gusta de tu trabajo?
_____
_____
_____
_____

22. ¿Qué es lo que menos te gusta de tu trabajo?
_____
_____

_____
_____

23. ¿Qué es lo que crees que te impide encontrar el trabajo que deseas?

_____
_____
_____
_____

24. ¿Cómo te gustaría que te ayudaran a encontrar trabajo?

_____
_____

Cuestionario de evaluación del
Programa Mentor

Directores/Educadores de los centros

Apreciado sr/a.,

En el marco de una investigación sobre el *Programa Mentor* para una Tesis de Doctorado, que se realiza dentro del Departamento de Teoría e Historia da Educación de la Facultade de Ciencias da Educación de la Universidade de Santiago de Compostela., estamos recogiendo información sobre la situación actual de este programa de inserción sociolaboral de menores tutelados. Le agradeceríamos mucho que fuera tan amable de contestar a los ítems del cuestionario. Queda absolutamente garantizada la privacidad de los datos y que éstos no serán usados fuera de la investigación. Una vez concluida le haremos llegar un extracto de los resultados.

Fecha de cumplimentación del cuestionario_____

1. DATOS PERSONALES Y DE SU TRABAJO

1.1. DATOS PERSONALES

1. Sexo : Hombre ❒ Mujer. ❒
2. Edad: _____
3. Titulación: ❒ Psicopedagogía ❒ Pedagogía ❒ Psicología ❒
4. Otras ❒ Especificar_____

1.2. DATOS DE SU TRABAJO

5. Tiempo como director/educador: _____ años_____ meses
6. Localidad de trabajo_____Provincia_____
7. Tipología del centro:

Casa de familia ❒ Miniresidencia ❒ Residencia ❒ Centro con hogares ❒

8. Titularidad del centro: Público ❒ Concertado ❒
9. Nº. total de menores bajo su responsabilidad: _____
10. Nº. de menores entre 14 y 15 años_____ Nº. de menores de más de 16 años_____

1.3. DATOS SOBRE LOS MENORES ACTUALMENTE EN EL CENTRO.

2.Nº. de jóvenes insertados laboralmente……..…..….…_____
3.Nº. de jóvenes que están haciendo estudios reglados…..……_____
4.Nº. de jóvenes que están haciendo formación ocupacional……_____
5.Nº. de jóvenes en búsqueda de empleo……...……_____
6.Nº. de jóvenes con dificultades de empleabilidad……..……_____

2. ASPECTOS CONVIVENCIALES DEL MENOR EN EL CENTRO

11. ¿Cuáles son las responsabilidades de los jóvenes que se encuentran en el centro (de qué cosas tienen que responder), tanto dentro como fuera?

_____
_____
_____
_____

12. ¿Qué decisiones pueden tomar los jóvenes que se encuentran en el centro de forma independiente (horarios, uso del dinero, compra de ropa, tipo de formación reglada, tipo de formación ocupacional, tipo de empleo ofertado, etc.)?

13. ¿Qué suelen hacer en el tiempo de ocio o tiempo libre?

14. ¿Mantienen contacto con los jóvenes que han abandonado la tutela de la Admón.?

3. DINÁMICAS DEL CENTRO CON RESPECTO AL PROGRAMA

15. ¿Qué es lo que hace el director/educador con respecto al *Programa Mentor* para ayudar a los menores a conseguir un empleo?

16. ¿Qué es lo que hace el director/educador con respecto al *Programa Mentor* para ayudar a los menores a asistir a un curso de formación ocupacional?

17. ¿Qué es lo que hace el director/educador con respecto al *Programa Mentor* para ayudar a que los menores se integren socialmente?

18. ¿Qué es lo que hacen los jóvenes incluidos en el *Programa Mentor* para incorporarse al mundo laboral?. Estrategias que siguen (familiares, conocidos, centro, etc.), vías que se utilizan (periódicos, visitas a empresas, entrevistas, etc.).

19. ¿Para qué utilizan los menores los ingresos que obtienen?

_____
_____
_____
_____

20. ¿Qué se hace cuando el joven abandona su trabajo o acaba el contrato y queda sin trabajo?

_____
_____
_____
_____

21. ¿Cuáles cree que son los valores dominantes en este tipo de jóvenes que pueden tener una repercusión (positiva o negativa) a la hora de buscar trabajo o de ir a un curso de formación ocupacional?

_____
_____
_____
_____

22. ¿Hay algún aspecto que destacaría en los jóvenes que se han colocado respecto a los que no se han colocado?. Jóvenes exitosos y jóvenes no exitosos en la inserción.

_____
_____
_____
_____

4. MEJORAS A INTRODUCIR EN EL PROGRAMA

23. ¿Qué aspectos se podrían mejorar de las acciones que lleva el centro respecto al *Programa Mentor*?

_____
_____
_____
_____

24. ¿Qué aspectos, en general, introduciría para mejorar los procesos de inserción social y laboral de los menores?

_____
_____
_____
_____

25. ¿Cómo ve el futuro del *Programa Mentor*?

_____
_____
_____
_____

Cuestionario de evaluación del
Programa Mentor

Educadores de Viviendas tuteladas

Apreciado sr/a.,

En el marco de una investigación sobre el *Programa Mentor* para una Tesis de Doctorado, que se realiza dentro del Departamento de Teoría e Historia da Educación de la Facultade de Ciencias da Educación de la Universidade de Santiago de Compostela, estamos recogiendo información sobre la situación actual de este programa de inserción sociolaboral de menores tutelados. Le agradeceríamos mucho que fuera tan amable de contestar a los ítems del cuestionario. Queda absolutamente garantizada la privacidad de los datos y que éstos no serán usados fuera de la investigación. Una vez concluida le haremos llegar un extracto de los resultados.

Fecha de cumplimentación del cuestionario_____

1. DATOS PERSONALES Y DE SU TRABAJO

1.1. DATOS PERSONALES

1. Sexo : Hombre ❒ Mujer. ❒
2. Edad_____
3. Titulación: ❒ Psicopedagogía ❒ Pedagogía ❒ Psicología ❒
4. Otras ❒ Especificar_____

1.2. DATOS DE SU TRABAJO

5. Tiempo como educador: _____ años_____ meses
6. Localidad de trabajo_____Provincia_____
7. Nº. de menores bajo su responsabilidad: _____
8. Nº. de menores entre 14 y 15 años____ Nº. de menores de más de 16 años_____

1.3. DATOS SOBRE LOS MENORES ACTUALMENTE EN LA VIVIENDA:

- Nº. de jóvenes insertados laboralmente……..…….____
- Nº. de jóvenes que están haciendo estudios reglados….…….____
- Nº. de jóvenes que están haciendo formación ocupacional…….____
- Nº. de jóvenes en búsqueda de empleo……..…...……...____
- Nº. de jóvenes con dificultades de empleabilidad…….……..…….____

2. RECURSOS Y DINÁMICAS EN TORNO AL PROGRAMA

2.1. RECURSOS DEL PROGRAMA

9. ¿Qué es lo que hace el educador de la vivienda con respecto al *Programa Mentor* para ayudar a los menores a conseguir un empleo?

_____
_____
_____
_____
_____

10. ¿Qué es lo que hace el educador de la vivienda con respecto al *Programa Mentor* para ayudar a los menores a asistir a un curso de formación ocupacional?

_____
_____

11. ¿Qué es lo que hace el educador de la vivienda con respecto al *Programa Mentor* para ayudar a que los menores se integren socialmente?

12. ¿En general, en qué cree que ayudan y/o perjudican las viviendas tuteladas a estos jóvenes en su inserción social y laboral?

13. ¿Qué se hace cuando el joven abandona su trabajo o acaba el contrato y queda sin trabajo?

2.2. DINÁMICAS EN TORNO AL PROGRAMA

14. ¿Qué es lo que hacen los jóvenes incluidos en el *Programa Mentor* para incorporarse al mundo laboral?. Estrategias que siguen (familiares, conocidos, centro, etc.), vías que se utilizan (periódicos, visitas a empresas, entrevistas, etc.).

15. ¿Cuáles son las responsabilidades de los jóvenes que se encuentran en la vivienda (de qué cosas tienen que responder), tanto dentro como fuera?

16. ¿Qué decisiones pueden tomar los jóvenes que se encuentran en la vivienda de forma independiente (horarios, uso del dinero, compra de ropa, tipo de formación reglada, tipo de formación ocupacional, tipo de empleo ofertado, etc.)?

17. ¿Para qué utilizan los menores los ingresos que obtienen?

18. ¿Qué suelen hacer en el tiempo de ocio o tiempo libre?

19. ¿Cuáles cree que son los valores dominantes en este tipo de jóvenes que pueden tener una repercusión (positiva o negativa) a la hora de buscar trabajo o de ir a un curso de formación ocupacional?

20. ¿Hay algún aspecto que destacaría en los jóvenes que se han colocado respecto a los que no se han colocado?. Jóvenes exitosos y jóvenes no exitosos en la inserción.

¿Mantiene algún contacto con los jóvenes que han abandonado la tutela de la Admón.?

3. MEJORAS A INTRODUCIR EN EL PROGRAMA

21. ¿Qué aspectos se podrían mejorar de las acciones que lleva la vivienda con respecto al *Programa Mentor*?

22. ¿Qué aspectos, en general, introduciría para mejorar los procesos de inserción social y laboral de los menores?

_____
_____
_____
_____
_____

23. ¿Cómo ve el futuro del *Programa Mentor*?

_____
_____
_____
_____
_____

Cuestionario de evaluación del
Programa Mentor
Técnicos de la delegación

Apreciado sr/a.,

En el marco de una investigación sobre el *Programa Mentor* estamos recogiendo información sobre la situación actual de este programa de inserción sociolaboral de menores tutelados. Le agradeceríamos mucho que fuera tan amable de contestar a los ítems del cuestionario. Queda absolutamente garantizada la privacidad de los datos y que éstos no serán usados fuera de la investigación. Una vez concluida le haremos llegar un extracto de los resultados.

Fecha de cumplimentación del cuestionario_____

1. DATOS PERSONALES Y DE SU TRABAJO

1.1. DATOS PERSONALES

1. Sexo : Hombre ❒ Mujer. ❒
2. Edad: _____
3. Titulación: ❒ Psicopedagogía ❒ Pedagogía ❒ Psicología ❒
4. Otras ❒ Especificar_____

1.2. DATOS PERSONALES Y DE SU TRABAJO

5. Tiempo como técnico: _____ años_____ meses
6. Localidad de trabajo_____Provincia_____

2. NIVEL DE SATISFACCIÓN CON EL PROGRAMA

7. Analizado globalmente, ¿qué valoración haría del *Programa Mentor*?

_____
_____
_____
_____

8. Cree que la creación del *Programa Mentor*, ¿ha supuesto algún cambio de tendencia en la inserción laboral de los menores?

_____
_____
_____
_____

9. ¿Qué tipo de información tienen sistematizada sobre los jóvenes del centro?

_____
_____
_____
_____

10. ¿Mantiene contacto con los jóvenes que han abandonado la tutela de la Admón.?

_____
_____
_____
_____
_____

3. MEJORAS A INTRODUCIR EN EL PROGRAMA

11. ¿Qué aspectos introduciría para mejorar el *Programa Mentor* en lo que se refiere al funcionamiento?

_____
_____
_____
_____

12. ¿Qué aspectos introduciría para mejorar el *Programa Mentor* en lo que se refiere a la inserción de los menores?

_____
_____
_____
_____

13. ¿Qué aspectos, en general, introduciría para mejorar los procesos de inserción social de los menores?

_____
_____
_____
_____

14. Si tiene contacto con otros programas destinados a personas con dificultades de inserción, ¿cómo ve el *Programa Mentor* respecto a esos otros programas?

_____
_____
_____
_____

15. ¿Cómo ve el *Programa Mentor* de cara al futuro?

_____
_____
_____
_____

Cuestionario de evaluación del
Programa Mentor

Empresarios

Apreciado sr/a.,

En el marco de una investigación sobre el *Programa Mentor* para una Tesis de Doctorado, que se realiza dentro del Departamento de Teoría e Historia da Educación de la Facultade de Ciencias da Educación de la Universidade de Santiago de Compostela, estamos recogiendo información sobre la situación actual de este programa de inserción sociolaboral de menores tutelados. Le agradeceríamos mucho que fuera tan amable de contestar a los ítems del cuestionario. Queda absolutamente garantizada la privacidad de los datos y que éstos no serán usados fuera de la investigación. Una vez concluida le haremos llegar un extracto de los resultados.

Fecha de cumplimentación del cuestionario_____

1. DATOS PERSONALES Y DE SU EMPRESA

1.1. DATOS PERSONALES

1. Sexo : Hombre ❒ Mujer. ❒
2. Edad_____
3. Tiempo como empresario: _____ años_____ meses

1.2. DATOS DE SU EMPRESA

4. Localidad de la empresa_____Provincia_____
5. Nº. de trabajadores: _____
6. Dispone de algún trabajador del *Programa Mentor* Si ❒ No. ❒ ¿Cuántos? _____
7. Ha tenido anteriormente alguno Si ❒ No. ❒ ¿Cuántos? _____
8. Tipo de actividad de su empresa _____
9. ¿Qué cualificación necesitan, en general, los trabajadores de su empresa?

   _____
10. Describa brevemente en qué consiste la actividad laboral que realizan los trabajadores durante una jornada de trabajo.

_____
_____
_____
_____

2. MEJORAS A INTRODUCIR EN EL PROGRAMA

2.1. CONOCIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE INSERCIÓN LABORAL

11. ¿Cómo conoció o entró en contacto con el *Programa Mentor*?

_____
_____
_____
_____

12. ¿Había tenido contacto con algún programa de inserción laboral para jóvenes? Si ❒ ¿con cuál?_____ No ❒

13. ¿Cree que es oportuno que se creen *Programa*s específicos de inserción laboral para inmigrantes, menores tutelados, etc.?

_____
_____

_____
_____

2.2. VALORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE INSERCIÓN LABORAL

14. ¿Qué le ha motivado a emplear a jóvenes del *Programa Mentor* en su empresa o negocio?

_____
_____
_____
_____

15. ¿Qué impresión ha recibido de los jóvenes contratados del *Programa*?
Muy buena…. ❒ Buena…. ❒ Regular…. ❒ Mala…. ❒ Muy mala…… ❒
¿Por qué? _____

16. ¿Cuáles son los aspectos positivos que, desde su punto de vista, ayudan a estos jóvenes en la inserción laboral?

_____
_____
_____
_____

17. ¿Ha tenido algún joven de este programa que haya abandonado el trabajo?
Si ❒ ¿Cuántos? _____ No ❒

18. ¿Cómo definiría la relación con el/los responsable/s del menor respecto del trabajo del/los joven/es en su empresa?

_____
_____
_____
_____

3. MEJORAS A INTRODUCIR EN EL *PROGRAMA MENTOR*

19. ¿Cree que hay algún aspecto del programa que se pudiera mejorar?

_____
_____
_____
_____
_____

Cuestionario de evaluación del
Programa Mentor

Técnicos Mentor

Apreciado sr/a.,

En el marco de una investigación sobre el Programa Mentor para una Tesis de Doctorado, que se realiza dentro del Departamento de Teoría e Historia da Educación de la Facultade de Ciencias da Educación de la Universidade de Santiago de Compostela, estamos recogiendo información sobre la situación actual de este programa de inserción sociolaboral de menores tutelados. Le agradeceríamos mucho que fuera tan amable de contestar a los ítems del cuestionario. Queda absolutamente garantizada la privacidad de los datos y que éstos no serán usados fuera de la investigación. Una vez concluida le haremos llegar un extracto de los resultados al centro.

Fecha de cumplimentación del cuestionario_____

1. DATOS PERSONALES Y DE SU TRABAJO

1.1. DATOS PERSONALES

1. Sexo : Hombre ❒ Mujer. ❒
2. Titulación: ❒ Psicopedagogía ❒ Pedagogía ❒ Psicología ❒
3. Otras ❒ Especificar _____

1.2. DATOS DE SU TRABAJO

4. Tiempo como técnico del Programa Mentor: _____ años_____ meses
5. Área de trabajo_____
6. Nº. total de menores bajo su responsabilidad: _____
7. Nº. de menores entre 14 y 15 años_____ Nª de menores de más de 16 años_____

2. RECURSOS Y DINÁMICAS EN TORNO AL PROGRAMA

2.1. RECURSOS DEL PROGRAMA

8. ¿Qué es lo que hace el técnico del Programa Mentor para ayudar a los menores a conseguir un empleo?.

   _____
   _____
   _____
   _____

9. ¿Qué es lo que hace el técnico del Programa Mentor para ayudar a los menores a asistir a un curso de formación ocupacional?.

10. ¿Qué es lo que hace el técnico del Programa Mentor para ayudar a que los menores se integren socialmente?.

11. ¿Qué se hace cuando el joven abandona su trabajo o acaba el contrato y queda sin trabajo?.

2.2. DINÁMICAS ENTORNO AL PROGRAMA

12. ¿Cuáles son las posibilidades de conseguir un empleo para un joven del Programa Mentor en su zona?.

13. ¿Qué estrategias utiliza para contactar a los empresarios interesados en dar empleo a los jóvenes?.

14. ¿Con qué tipo de empresas contacta con más asiduidad?.

15. ¿Qué es lo que hacen los jóvenes incluidos en el Programa Mentor para incorporarse al mundo laboral?. Estrategias que siguen (familiares, conocidos, centro, etc.), vías que se utilizan (periódicos, visitas a empresas, entrevistas, etc.)?.

16. ¿Encuentra más fácilmente trabajo por el camino directo o a través de la formación?.

17. ¿Ha notado algún tipo de resistencia o de consideración especial por parte de los empresarios para la contratación de estos jóvenes?.

18. A la hora de intentar colocar a un joven, ¿qué estrategias suele utilizar para vencer las resistencias del empresario?.

19. ¿Cuáles cree que son los valores dominantes en este tipo de jóvenes que pueden tener una repercusión (positiva o negativa) a la hora de buscar trabajo o de ir a un curso de formación ocupacional?.

20. ¿Hay algún aspecto que destacaría en los jóvenes que se han colocado respecto a los que no se han colocado?. Jóvenes exitosos y jóvenes no exitosos en la inserción.

21. ¿Mantiene contacto con los jóvenes que han abandonado la tutela de la Admón.?.

2.3. MEJORAS A INTRODUCIR EN EL PROGRAMA

22. ¿Qué aspectos se pueden mejorar del programa para la formación de estos jóvenes?

23. ¿Qué aspectos se pueden mejorar del programa para la inserción laboral de estos jóvenes?.

24. Desde su experiencia, ¿qué otro tipo de estructuras considera necesarias para mejorar el programa Mentor?.

25. ¿Cómo ve el de futuro del programa Mentor?.

CUADROS Y TABLAS

Tabla 26. Jóvenes bajo la responsabilidad de los Técnicos del *Programa Mentor*

Zona de trabajo	*Nº. de jóvenes*
Pontevedra Sur	70
Pontevedra Norte y Santiago	44
A Coruña	47
Lugo	50
Ourense	45
Total	**256**

Tabla 27. Datos de los jóvenes participantes en la evaluación

Jóvenes	*Datos relevantes*
Población de la muestra	57 jóvenes de 16 a 18 años, e incluso algunos mayores de esta edad.
Sexo	35 hombres y 22 mujeres.
Nacionalidad	51 españoles, 2 extranjeros y 3 Ns/Nc.
Nivel de estudios	17 con estudios primarios. 29 jóvenes ESO, inconclusa. 9 han completado la secundaria e incluso alguno ha accedido al Bachillerato. 3 están realizando algún tipo de Formación Ocupacional o de Garantía Social.
Tiempo en instituciones	Menos de 2 años: 18 jóvenes. De 3 a 7 años: 16 jóvenes. Más de 8 años: 11 jóvenes. Ns/nc: 12 jóvenes.
Tiempo inscritos en el Programa Mentor	Menos de un año: 33 jóvenes. Más de 1 año: 9 jóvenes. Ns/Nc: 15 jóvenes.

Tabla 28. Datos de los directores-educadores participantes en la evaluación

Directores-educadores	*Datos relevantes*
Población de la muestra	4 directores-educadores 11 directoras-educadoras
Tiempo trabajado en centros de menores	Menos de 2 años: 2 directores-educadores. Entre 2 y 5 años: 8 directores-educadores. Más de 10 años: 5 directores-educadores.
Titulación	Educación social: 4 directores-educadores. Psicología: 4 directores-educadores. Pedagogía: 1 director-educador. Psicopedagogía: 2 directores-educadores. Magisterio: 3 directores-educadores. Enfermería: 1 director-educador.
Tipología de los centros de trabajo	Casa de familia: 4 directores-educadores. Minirresidencia: 1 director-educador. Residencia: 2 directores-educadores. Centro con hogares: 4 directores-educadores. Centro de día: 1 director-educador. Ns/Nc: 3 directores-educadores.
Titularidad de los centros	Centros públicos: 2 directores-educadores. Centros privados: 13 directores-educadores.

Tabla 29. Datos de los educadores de las viviendas tuteladas participantes en la evaluación

Educadores de las viviendas tuteladas	Datos relevantes
Población de la muestra	15 educadores (totalidad de la población)
Sexo	Mujeres: 12 educadores. Hombres: 3 educadores.
Edad	25-30 años: 6 educadores. 31-35 años: 4 educadores. 51-55 años: 1 educador. Ns/Nc: 4 educadores.
Titulación	Educación Social: 6 educadores Psicología: 3 educadores. Pedagogía: 2 educadores. Psicopedagogía: 1 educador. Magisterio: 2 educadores. Trabajo Social: 1 educador.
Tiempo trabajado en el Mentor	Menos de años: 2 educadores. De 2 a 5 años: 3 educadores. De 5 a 8 años: 5 educadores. Más de 8 años: 1 educador. Ns/Nc: 4 educadores.

Tabla 30. Datos de los empresarios participantes en la evaluación

Empresarios	*Datos relevantes*
Población de la muestra	7 empresarios.
Sexo	Hombres: 3 empresarios. Mujeres: 4 empresarios.
Tiempo como empresarios	0-10 años: 2 empresarios. 10-20 años: 2 empresarios. 20-30 años: 2 empresarios. 30-40 años: 1 empresario.
Localización de las empresas	Rurales: 3 empresas. Urbanas: 4 empresas.

Tabla 31. Datos de los técnicos de las Delegaciones participantes en la evaluación

Técnicos de las Delegaciones	*Datos relevantes*
Población de la muestra	6 técnicos (totalidad de la población)
Sexo	Mujeres: 6 técnicos. Hombres: 0 técnicos
Edad	De 30-40: 1 técnico. De 40-45: 3 técnicos. Ns/Nc: 2 técnicos.
Titulación	Pedagogía: 2 técnicos. Psicopedagogía: 2 técnicos. Ns/Nc: 2 técnicos.
Localidad de trabajo	A Coruña: 2 técnicos. Lugo: 1 técnico. Ourense: 2 técnicos. Pontevedra: 1 técnico.

Tabla 32. Datos de los técnicos de *Programa Mentor* participantes en la evaluación

Técnicos de Programa Mentor	*Datos relevantes*
Población de la muestra	5 técnicos (totalidad de la población)
Sexo	Hombres: 4 técnicos. Mujer: 1 técnico.
Tiempo de trabajo	Menos de 1 año: 2 técnicos. De 4-6 años: 3 técnicos.
Titulación	Psicología: 3 técnicos. Pedagogía: 1 técnico. Trabajo Social: 1 técnico.
Localidad de trabajo	A Coruña: 1 técnico. Lugo: 1 técnico. Ourense: 1 técnico. Pontevedra Sur: 1 técnico. Pontevedra Norte y Santiago: 1 técnico.

Resumen de los datos de los usuarios y agentes que han respondido a los cuestionarios por provincias

Tabla 33. Usuarios y agentes que han respondido a los cuestionarios. A Coruña

Provincia	*Centro*	*Directores-educadores*	*Jóvenes*	*Técnicos programa*	*Técnicos Delegación*	*Empresarios*
A Coruña	Agarimo	2	3	1	1	4
	Vivienda tutelada A Coruña	2	4			
	Vivienda tutelada Santiago	2	5			
	Cruz Vermella A Coruña	1	0			
Total A Coruña		**7**	**12**	**1**	**1**	**4**

Tabla 34. Usuarios y agentes que han respondido a los cuestionarios. Lugo

Provincia	*Centro*	*Directores-educadores*	*Jóvenes*	*Técnicos programa*	*Técnicos Delegación*	*Empresarios*
Lugo	Centro de día Dignidade-Oleiro	1	7	1	1	0
	Vivienda tutelada Lugo	2	3			
Total Lugo		**3**	**10**	**1**	**1**	**0**

Tabla 35. Usuarios y agentes que han respondido a los cuestionarios. Ourense

Provincia	Centro	Directores-educadores	Jóvenes	Técnicos programa	Técnicos Delegación	Empresarios
Ourense	Hogar Lar Río Casaio	1	0	1	2	0
	Baoquivi	1	0			
	Carballeira	1	8			
	Vivienda tutelada Ourense	2	2			
	Xurde Ourense	2	4			
Total Ourense		**7**	**14**	**1**	**2**	**0**

Tabla 36. Usuarios y agentes que han respondido a los cuestionarios. Pontevedra

Provincia	Centro	Directores-educadores	Jóvenes	Técnicos programa	Técnicos Delegación	Empresarios
Pontevedra	Vilagarcía	1	2	2	1	3
	Aldeas infantiles	1	2			
	Vigo	1				
	Vivienda tutelada Pontevedra	1	7			
	Vivienda tutelada Vigo	3	5			
	Centro de Día ACLAD	1	2			
	Arela López Mira	1	1			
	Hogar S. José Vigo	1	0			
Total Pontevedra		**10**	**19**	**2**	**1**	**3**

Tabla 37. Usuarios y agentes que han respondido a los cuestionarios. Galicia

Totales	Directores-educadores	Jóvenes	Técnicos programa	Técnicos Delegación	Empresarios
Por grupos	**27**	**55**	**5**	**5**	**7**
Galicia					**0**

Cuadro 31. Las claves de las personas encuestadas

Entidad	*Directores-educadores de centros*	*Educadores de Viviendas tuteladas*	*Jóvenes*	*Técnicos delegacio-nes*	*Técnicos de Mentor*	*Empresarios*	
Agarimo	DEC 1, DEC 2		J 1, J 50, J 51				
Hogar Lar – Río Casaio	DEC 3						
Baoquivi	DEC 4						
Centro de Día - Vilagarcía	DEC 5		J 2, J 3				
A Carballeira – Ourense	DEC 6		J 4, J 5, J 6, J 7, J 8, J9, J 10, J 11.				
Aldeas Infantiles Sos - Redondela	DEC 7		J 35, J 36				
Centro de Menores - Vigo	DEC 8						
Centro de Cruz Bermella – A Coruña	DEC 9						
Centro Alborada	DEC 10		J 37, J 38				
Arela – López Mira	DEC 11		J 39				
Centro Xurde	DEC 12, DEC 13		J 40, J 41, J 42, J 43				
Hogfar San José	DEC 14						
Dignidade – Oleiro	DEC 15		J 44, J 45, J 46, J 47, J 48 J 49				
Vt Maluma - Pontevedra		EVT 2	J 12, J 13, J 14, J 15, J 16, J 17, J 18				
Vt - A Coruña		EVT 3, EVT 4	J 19, J 20, J 21				
Vt - Ourense		EVT 5, EVT 6	J 22, J 23				
Vt - Vigo		EVT 7, EVT 8	J 24, J 25, J 26, J 27, J 28				
Vt – Santiago de Compos-tela		EVT 9, EVT 10	J 29, J 30, J 31, J 32				
Vt - Lugo		EVT 11, EVT 12	J 33, J 34				
Delegaciones Provinciales				TD 1, TD 2, TD3, TD 4, TD 5,			
Igaxes					T 1, T 2, T3, T 4, T 5, T 6		
Empresarios						E 1, E 2, E 3, E 4, E 5 E 6, E 7	
Total	**15**	**12**	**51**	**5**	**6**	**7**	**87**

Cuadro 32. Los Programas de Garantía Social

	Finalidad	*Lo imparten*	*Destinatarios*	*Estructura*	*Prácticas*	*Duración*	*Certificación*	*Equipo educativo*	*Ratio*
Iniciación Profesional	Inserción laboral y posibilitar la continuación de estudios.	Centros públicos y privados concertados. Entidades subvencionadas. Centros dependientes de otros Organismos públicos autorizados por el M.E.C.	Jóvenes, entre 16 y 21 años, que no han alcanzado los objetivos de la ESO y, tras haber accedido a un PDC	Área de FP Espec : 15-18 horas. Área de FOL : 2-3 h. Área de Formación Básica : 6-9 h. Actividades Complementarias : 2-3 horas. Tutoría : 1-2 horas.	Voluntarias, con una duración máxima de 150 h, que se consideran parte del Área de FP (preferentemente en el último trimestre).	Un curso académico o 990 horas de formación (26-30 horas semanales).	Certificado académico.	1 Profesor Técnico de FP. 1 Maestro o Profesor de ESO.	10-15 alumnos (pueden integrarse hasta 3 alumnos con discapacidad; entonces el máximo es de 12 alumnos).
Formación-Empleo	Inserción laboral, facilitándoles una primera experiencia laboral	Entidades locales, Asociaciones Empresariales	Jóvenes desescolarizados, entre 16 y 21 años, que carecen de titulación superior al Graduado Escolar y sean, prioritariamente, demandantes de primer empleo, con una motivación hacia el mundo del trabajo	1ª fase: 6 m. de formación (entre 26 y 30 horas semanales). - Área de FP Específica: 15-18 horas. - Área de FOL: 2-3 horas. - Área de FB: 6-9 horas. - Actividades Complementarias : 2-3 h. - Tutoría : 1-2 h. - 2º fase: 6 m. de formación empleo. Formación : 15 h. semanales. - Área de FPE : 4 horas. - Área de FOL: 2 horas. - Área de FB : 6 h. - Actividades Complementarias : 2 h. - Tutoría : 1 hora. - Empleo : mediante contrato laboral.		Un año.	- Certificado académico, a través de la Dirección Provincial correspondiente. - Certificado de competencia profesional.	- 1 Profesor Técnico o experto en el área de empleo. - 1 Maestro o Licenciado.	10-15 alumnos (pueden integrarse hasta 3 alumnos con discapacidad; entonces el máximo es de 12 alumnos)

	Finalidad	Lo imparten	Destinatarios	Estructura	Prácticas	Duración	Certificación	Equipo educativo	Ratio
Talleres Profesionales	Inserción laboral. Desarrollo y consolidación de actitudes positivas de participación social y de recuperación de la motivación para el aprendizaje.	Organizaciones no gubernamentales y otras entidades sin ánimo de lucro subvencionadas por el M.E.C.	Jóvenes, entre 16 y 21 años, que no han alcanzado los objetivos de la E.S.O. y se encuentran en situación de riesgo social, con dificultades para adaptarse al medio escolar o laboral.	Área de FPE : 15-18 horas. Área de FOL: 2-3 h. Área de FB : 6-9 h. Actividades Complementarias : 2-3 horas. Tutoría : 1-2 horas.	Voluntarias, con una duración máxima de 150 h, que se consideran parte del Área de FP (preferentemente en el último trimestre).	Un año (11 meses de actividades) o 1.100 horas de formación (26-30 hs. semanales).	Certificado académico.	1 Profesor Técnico o experto en la familia profesional. 1 Maestro o Licenciado.	10-15 alumnos (pueden integrarse hasta 3 alumnos con discapacidad; entonces el máximo es de 12 alumnos).
Necesidades educativas especiales	Preparar a los alumnos para la inserción social y laboral y favorecer su autonomía personal.	Centros docentes públicos. Entidades privadas sin ánimo de lucro subvencionadas	Jóvenes con discapacidad, entre 16 y 21 años, que, escolarizados en centros ordinarios no han alcanzado los objetivos de la E.S.O.	Área de FPE : 15-18 horas. Área de FOL: 2-3 horas. Área de FB: 6-9 h. Actividades Complementarias: 2-3 horas. Tutoría: 1-2 h. El Área de FP se imparte en dos fases: Polivalente y Específica	Voluntarias, con una duración máxima de 150 horas, que se consideran parte del Área de FP (preferentemente en el último trimestre del 2º) Dos cursos académicos o 1800 horas de formación (26-30 h semanales).		Certificado académico	1 Profesor Técnico o experto en la familia profesional. 1 Maestro especialista en Pedagogía Terapéutica o Audición y Lenguaje	Máximo 12 alumnos por grupo.

Fuente: http://tecnologiaedu.us.es/formate/recursosdelexterior/Bibliotecavirtual/5.HTM. Elaboración propia

***Cuadro 33. Tipología de* Programas de Rentas Mínimas de Inserción**

***Tipo** de Programa*	*Renta mínima de inserción*	*Empleo social protegido o salario social sudado*
Renta mínima de inserción (en sentido pleno)	País Vasco	
Renta mínima de inserción (con limitaciones)	Madrid Cataluña	Navarra
Programas de ayudas asistenciales regladas	Aragón * Galicia Murcia * La Rioja *	Asturias Castilla-La Mancha
Programas con nivel de cobertura inferior	Canarias Cantabria Castilla y León Com. Valenciana Extremadura	Andalucía

Fuente: Aguilar, Laparra y Gaviria (1996)

*La escasa cobertura del salario social se compensa en parte con otras prestaciones de integración familiar.

Cuadro 34. Legislación española respecto del trabajo de menores

Normativa	*Conceptos generales*	*Conceptos particulares*	*Definición*
Estatuto de los Trabajadores		El contrato de aprendizaje	Tendrá por objeto la adquisición de la formación teórica y práctica necesaria para el desempeño adecuado de un oficio o puesto de trabajo cualificado y se regirá por las siguientes reglas: a) Podrá celebrarse con trabajadores mayores de dieciséis años y menores de veinticinco años sin la titulación requerida para formalizar contrato en prácticas. b) Reglamentariamente se determinará el número máximo de aprendices que las empresas puedan contratar en función de su plantilla. c) La duración del contrato no será inferior a seis meses ni mayor de tres años, salvo que por convenio colectivo de ámbito sectorial se fijen duraciones distintas, atendiendo a las peculiaridades del sector y de los puestos de trabajo a desempeñar. d) Expirada la duración máxima del contrato de aprendizaje, ningún trabajador podrá ser contratado bajo esta modalidad por la misma o distinta empresa. No se podrán celebrar contratos de aprendizaje que tengan por objeto la cualificación para un puesto de trabajo que haya sido desempeñado con anterioridad por el trabajador en la misma empresa por tiempo superior a doce meses. e) Los tiempos dedicados a la formación teórica deberán alternarse con los de trabajo efectivo, o concentrarse en los términos que se establezcan en el correspondiente convenio colectivo o, en su defecto, en el contrato de trabajo, sin que el tiempo global correspondiente a aquélla pueda ser inferior a un 15 por 100 de la jornada máxima prevista en convenio colectivo. Cuando el aprendiz no haya finalizado los ciclos educativos comprendidos en la escolaridad obligatoria, la formación teórica tendrá por objeto inmediato completar dicha educación. El trabajo efectivo que preste el trabajador en la empresa deberá estar relacionado con las tareas propias del nivel ocupacional u oficio objeto del aprendizaje. Se entenderá cumplido el requisito de formación teórica cuando el aprendiz acredite, mediante certificación de la Administración pública competente, que ha realizado un curso de formación profesional ocupacional adecuado al oficio o puesto de trabajo objeto de aprendizaje. En este caso, la retribución del trabajador se incrementará proporcionalmente al tiempo no dedicado a la formación teórica. Las empresas que incumplan sus obligaciones en relación con la formación teórica deberán abonar al trabajador, en concepto de indemnización, una cantidad igual a la diferencia que exista entre el salario percibido por el trabajador, en virtud del tiempo de formación teórica pactada en el contrato, y el salario mínimo interprofesional o el pactado en el convenio colectivo, sin perjuicio de la sanción que proceda de acuerdo con lo previsto en el artículo 95 apartado 6 de esta Ley. f) La retribución del aprendiz será la fijada en convenio colectivo, sin que, en su defecto, pueda ser inferior al 70, al 80 o al 90 por 100 del salario mínimo interprofesional durante, respectivamente, el primero, el segundo o el tercer año de vigencia del contrato, salvo lo que se disponga reglamentariamente en virtud del tiempo dedicado a formación teórica. No obstante lo anterior, la retribución de los aprendices menores de dieciocho años no podrá ser inferior al 85 por 100 del salario mínimo interprofesional correspondiente a su edad. g) La protección social del aprendiz sólo incluirá las contingencias de accidente de trabajo y enfermedades profesionales, asistencia sanitaria por contingencias comunes. Prestación económica correspondiente a los períodos de descanso por maternidad, pensiones y Fondos de Garantía Salarial.
Real Decreto Legislativo 1/1995 de 24 de marzo, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de	*La plena capacidad laboral se adquiere a los 18 años. Se prohíbe trabajar a los menores de 16 años. Los menores entre 16 y 18 años, que vivan en forma independiente, podrán contratar la prestación de su trabajo con el consentimiento de sus padres o*	Intervención de menores de 16 años en espectáculos públicos	La intervención de menores de 16 años en espectáculos públicos sólo se autorizará en casos excepcionales por la autoridad laboral, siempre que no suponga peligro para su salud física ni para su formación profesional y humana; el permiso deberá constar por escrito y para actos determinados
		Jornada de trabajo	Los trabajadores menores de 18 años no podrán realizar más de ocho horas diarias de trabajo efectivo, incluyendo en su caso, el tiempo dedicado a su formación y, si trabajasen para varios empleadores, las horas realizadas con cada uno de ellos.
		Descanso	El período de descanso tendrá una duración mínima de 30 minutos, y deberá establecerse siempre que la duración de la jornada diaria continuada exceda de cuatro horas y media. Se prohíbe a los menores de 18 años realizar horas extraordinarias.
		Trabajos nocturnos	Estos menores no podrán realizar trabajos nocturnos
		Infracciones	La transgresión de las normas sobre el trabajo de menores contempladas en esta Ley son consideradas infracciones muy graves.

Normativa	*Conceptos generales*	*Conceptos particulares*	*Definición*
los Trabajadores.	*tutores, o con autorización de la persona o institución que les tenga a su cargo. La autorización expresa o tácita, dada al menor, lo autoriza también para ejercitar los derechos y cumplir los deberes que se derivan de su contrato y de su cesación.*	Trabajos prohibidos	Los menores de dieciocho años no podrán realizar aquellas actividades o puestos de trabajo que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previa consulta con las organizaciones sindicales más representativas, declare insalubres, penosos, nocivos o peligrosos, tanto para su salud como para su formación profesional y humana
		Otras prohibiciones aún vigentes (Decreto de 26 julio de 1957 sobre Trabajos Prohibidos a Mujeres y Menores)	Está prohibido, en general a los varones menores de dieciocho años y a las mujeres, cualquiera que sea su edad: a) El trabajo en las actividades e industrias por el motivo y en su caso, las condiciones particulares de la prohibición. Ejemplos: Grupo I Agricultura y Ganadería: Actividad prohibida: Mataderos (operaciones de matanza de reses mayores y descuartizamiento. Motivo: Peligro de accidentes. Grupo VIII. Industrias Químicas. Actividad prohibida: Explosivos (dinamita, pólvoras, ácido pícrico y demás sustancias explosivas) fabricación y manejo. Motivo de la prohibición: Peligro explosión e incendio. Condiciones particulares de la prohibición: Cuando la fabricación se realice por procedimientos químicos. b) El engrase, limpieza, examen o reparación de las máquinas o mecanismos en marcha que resulten de naturaleza peligrosa. c) El manejo de prensas, guillotinas, etc., en general de cualquier máquina que por las operaciones que realice, las herramientas o útiles empleados o las excesivas velocidades del trabajo, represente un marcado peligro de accidente, salvo que éste se evite totalmente mediante los oportunos dispositivos de seguridad. d) Cualquier trabajo de transportar, empujar o arrastrar cargas, etc.
Ley 31/1995. Sobre Prevención de Riesgos Laborales		Derechos y obligaciones derivados o correlativos del derecho básico de los trabajadores a su protección y las medidas particulares a adoptar en categorías específicas de trabajadores, tales como los jóvenes	"Protección de los menores. 1. Antes de la incorporación al trabajo de los jóvenes menores de dieciocho años, y previamente a cualquier modificación importante de sus condiciones de trabajo, el empresario deberá efectuar una evaluación de los puestos de trabajo a desempeñar por los mismos, a fin de determinar la naturaleza, el grado y la duración de su exposición, en cualquier actividad susceptible de presentar un riesgo específico al respecto, a agentes, procesos o condiciones de trabajo que puedan poner en peligro la seguridad o la salud de estos trabajadores. A tal fin, la evaluación, tendrá especialmente en cuenta los riesgos específicos para la seguridad, la salud y el desarrollo de los jóvenes derivados de su falta de experiencia, de su inmadurez para evaluar los riesgos existentes o potenciales y de su desarrollo todavía incompleto. En todo caso, el empresario informará a dichos jóvenes y a sus padres o tutores que hayan intervenido en la contratación, conforme a lo dispuesto en la letra b) del artículo 7 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, de los posibles riesgos y de todas las medidas adoptadas para la protección de su seguridad y salud. 2. Teniendo en cuenta los factores anteriormente señalados, el Gobierno establecerá las limitaciones a la contratación de jóvenes menores de dieciocho años en trabajos que presenten riesgos específicos"

Elaboración propia

Cuadro 35. Resumen de las principales características de los programas de inserción sociolaboral de algunas Comunidades Autónomas españolas para los jóvenes tutelados

Comunidad	Denominación	Normativa	Tipología de jóvenes	Medidas	Recursos de apoyo
				Medidas y recursos de alta intensidad	
Andalucía	*Plan de mayoría de edad*	- Ley 1/1998 de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor	- Jóvenes tutelados próximos a alcanzar la mayoría de edad (16-17 años). - Jóvenes extutelados procedentes de centros de menores hasta los 20 años. - Mayores de 18 años extutelados, procedentes de acogimiento familiar, excepcionalmente.	- Preparación para la mayoría de edad y la vida autónoma (maduración personal, habilidades de vida cotidiana, apoyo a la inserción social y laboral). - Incorporación a un piso tutelado. - Búsqueda de alternativas a la formación reglada. - Acceso a actividades formativas. - Asesoramiento. - Implicación de las empresas. - Apoyo económico y material. - Atención social. - Integración socio–cultural. - Difusión y sensibilización social. - Estudios e investigaciones. - El tiempo de permanencia en el programa está limitado a un año, pero es flexible.	- Pisos tutelados. - *Programa de incorporación a la vida autónoma.* - Incentivos a las empresas. - Actividades formativas - Promoción del acceso a la vivienda. - Oferta de recursos de alojamiento. - Formación de los profesionales en las tareas de inserción sociolaboral. - Difusión y sensibilización social de las problemáticas de estos jóvenes. - Estudios e investigaciones sobre mejoras a introducir en el programa.
				Medidas y recursos de intensidad media	
			- Jóvenes extutelados procedentes de centros de menores hasta los 20 años. - Mayores de 18 años extutelados, procedentes de acogimiento familiar, excepcionalmente.	- Orientación y acompañamiento en la búsqueda de empleo. - Formación para el acceso al mercado laboral. - Formación en habilidades para la vida cotidiana. - Asesoramiento y apoyo psicológico. - Apoyo a la integración social y laboral. - Gestión de recursos. - Estructuración del ocio y tiempo libre. - Orientación en todas las facetas de su vida, etc. - Tutorización y acompañamiento externo. - La asistencia al programa puede prolongarse 2 o 3 años.	- Centros de atención de día. - *Programa de incorporación a la vida autónoma.* - Incentivos a las empresas. - Actividades formativas. - Promoción del acceso a la vivienda. - Oferta de recursos de alojamiento. - Formación de los profesionales en las tareas de inserción sociolaboral. - Difusión y sensibilización social de las problemáticas de estos jóvenes. - Estudios e investigaciones sobre mejoras a introducir en el programa.

Comunidad	Denominación	Normativa	Tipología de jóvenes	Medidas	Recursos de apoyo
Aragón	*Servicio de Medidas de apoyo a menores tutelados y extutelados por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales*	- Decreto 28/1995. Registro de Protección de Menores. - Decreto 79/1995. Desamparo y los Instrumentos de Protección para Menores. - Decreto 88/1998. Ayudas económicas de carácter personal en el marco de la protección de menores. - Decreto 48/1998 de regulación de las prestaciones económicas de acción social. - Ley 12/2001, sobre la infancia y la adolescencia en Aragón.	- Jóvenes de 16 a 21 años, tutelados y extutelados por el IASS.	- Apoyo personal para la adopción de compromisos que potencien su desarrollo y la implicación en su propio proceso. - Apoyo económico: por medio de recursos y medios económicos transitorios, gestionados de manera autónoma e independiente, que posibiliten al joven poder continuar con el proceso de emancipación. - Apoyo residencial: para su alojamiento y aprendizaje de habilidades para favorecer el acceso a unas condiciones de vivienda y de convivencia dignas y suficientes. - Apoyo formativo y laboral mediante actuaciones educativas de adquisición de habilidades y conocimientos para la integración social y laboral, y acciones para facilitar la inserción laboral.	- Educador tutor. - Becas de apoyo. - Acceso a prestaciones genéricas como el IAI. - Pisos de emancipación, familias, situación residencial autónoma, alojamientos alternativos… - Educador Insertor. - Centro de Recursos.
Asturias	*Programa de desinstitucionalización.*	- Ley 1/1995, de 27 de enero, de protección del menor.	- Jóvenes mayores de 16 años acogidos en centros.	- Atención integral a aquellos jóvenes que no siguen el programa general de *Preparación para la vida independiente* desde un centro o residencia alternativa. - Inclusión en circuitos sociales y laborales normalizados con la pretensión de favorecer la integración social y la autonomía personal durante el proceso de transición a la vida independiente.	- Centro o residencia alternativa. - Apoyo técnico basado en la formación, orientación, asesoramiento y supervisión. - Interacción con personal educador de referencia.
	Programa de Preparación para la vida independiente.		- Jóvenes tutelados de centros de menores de entre 16 y 20 años.	- *Plan de vida independiente* en el que participan activamente menores y jóvenes y personal educador de apoyo.	- Ayuda económica destinada a complementar los ingresos para satisfacer necesidades generales (cuidados, alimentación, educación, vestido, vivienda y transporte) durante el período de transición.
	Programa de Socialización.		- Jóvenes de entre 16 y 18 años con dificultades de comportamiento y autocontrol.	- Normalización de su comportamiento. - Habilitarles en su proceso de autonomía y responsabilidad.	- Centros específicos.
Baleares	*Centros de preparación para la emancipación.*	- Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención y de los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears.	- Jóvenes de entre 16 y 17 años en situación de guarda o tutela, especial atención a los que por circunstancias físicas, psíquicas o sociales puedan ser susceptibles de un trato	- Desinternamiento gradual para favorecer la autonomía personal, social y laboral plenas.	- Centros de emancipación.

Comunidad	Denominación	Normativa	Tipología de jóvenes	Medidas	Recursos de apoyo
			discriminatorio.		
	Centros de acogimiento para menores extranjeros no acompañados.		- Adolescentes extranjeros en desprotección familiar total.	- Inserción idiomática, cultural y social.	- Recurso residencial específico. - Aplicación de la normativa específica en materia de extranjería y especialmente sobre las actuaciones administrativas para llevar a cabo y regularizar su estancia.
	Proyectos socioeducativos individuales.		- Menores en proceso de reeducación.	- Medidas adaptados a sus características psicológicas y sociales.	- Proyectos socioeducativos individuales.
Castilla-La Mancha	*Programa de Autonomía Personal.*	- Ley 5/1995 de 23 de marzo de Solidaridad.	- Jóvenes entre 16-24 años.	- *Apoyo personal*, planificado y coherente, que suponga un compromiso de desarrollo personal, la potenciación de sus capacidades y la consecución de un mayor nivel de autonomía. - *Apoyo a la inserción laboral*: Actuaciones para su inserción en el mundo del trabajo. - *Apoyo residencial*: Actuaciones que permitan el acceso a unas condiciones de vivienda y de convivencia dignas y suficientes para el joven en proceso de emancipación.	- Específicos, vinculados a alguno de los apoyos (personal, residencial, laboral). o Pisos de autonomía: Jóvenes a partir de los 16 años. o Pisos de autonomía para mayores: Jóvenes a partir de los 18 hasta los 24 años. - Transversales, permiten canalizar y complementar los apoyos: o Educador. o Ayudas económicas.
Castilla y León	*Sin denominación específica.*	- Ley 14/2002, de 25 julio, Promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León.	- Mayores de 16 años que no puedan convivir con su familia, muestren un grado suficiente de autonomía y rechacen los habituales recursos específicos de protección.	- Posibilitar la inserción laboral en las mejores condiciones, apoyando especialmente a quienes presenten dificultades adicionales a fin de favorecer su proceso de maduración y propiciar su vida independiente. - Posibilitar la inserción laboral en las mejores condiciones, apoyando especialmente a quienes presenten dificultades adicionales a fin de favorecer su proceso de maduración y propiciar su vida independiente.	- Acceso prioritario en los programas de orientación profesional y fomento del empleo a cargo de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes. - Subvenciones a los ayuntamientos para la contratación de jóvenes de entre 16 y 25 años.
			- Jóvenes extutelados hasta los 21 años que no cuentan con un apoyo familiar suficiente, pero sí con capacidades para la vida independiente.	- Atención directa y personal a los jóvenes de entre 18 y 21 años que habían estado acogidos en centros. En ellos van a recibir durante algún tiempo apoyo personal para la transición a la vida adulta. - Acciones para la atención a las necesidades. - Apoyo en los posibles momentos de crisis. - Seguimiento de su integración social. - Alojamiento. - Inserción profesional.	- Recursos residenciales especiales: o Hogares de transición, pertenecientes a entidades privadas conveniadas. o Unidades de permanencia de los mayores de 18 años (para su acceso requieren de la voluntariedad de los jóvenes). - *Programa* de Seguimiento y Orientación. - Ayudas económicas: Ayudas carácter individual orientadas a facilitarles el acceso a: o La vivienda. o La alimentación.

Comunidad	Denominación	Normativa	Tipología de jóvenes	Medidas	Recursos de apoyo
					o Los desplazamientos. - El material de estudio o trabajo.
			- Mayores de 18 años con discapacidad.	- Orientación para abordar o completar su proceso de integración.	- Asegurar el acceso prioritario a los recursos sociales previstos para personas con discapacidad.
			- Jóvenes con problemas de socialización que les impidan su adaptación a un recurso más normalizado.	- Desarrollo de aprendizajes, tanto escolares y de educación compensatoria, como prelaborales o laborales.	- Hogares y Unidades para menores con problemas de Socialización. o Talleres polivalentes, dotados de material. - Un técnico de atención directa por cada 2 menores.
Cataluña	*Plan de mayores*	- Ley 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección a los niños y adolescentes. - Decreto 185/2003, de 1 de agosto, de creación de la Comisión del segundo Plan de coordinación de medidas interdepartamentales dirigidas a las personas jóvenes tuteladas por la Administración de la Generalitat al llegar a la mayoría de edad.	- Jóvenes de 16 a 18 años. - Jóvenes mayores de 18 años extutelados.	- Acciones previas. - Ámbito laboral. - Vivienda. - Formación e inserción social y laboral. - *Programa* de seguimiento socioeducativo. - *Programa* de apoyo psicológico. - *Programa* de ayudas económicas.	- Adaptación PEI. - Orientador profesional. - Monitor de formación de adultos. - equipos de centros. - Pretalleres laborales. - Puestos de trabajo de la Generalitat. - Bolsa de trabajo. - Puestos de trabajo en empresas. - Tarjeta sanitaria individualizada. - Pisos Tutelados. - Pisos asistidos. - Ayudas para alquileres. - Reserva de viviendas Públicas. - Gestión de viviendas colectivas. - Adaptación del *Programa* Interdepartamental de la Renda Mínima de Inserción. - Integración en los cursos ocupacionales. - Formación e incorporación al trabajo. - Integración en *Programa*s de la Unión Europea. - Asesoramiento jurídico. - *Programa* ACULL. - Dispositivos de acogimiento familiar. - Coordinación con Unidades Básicas de Atención Social Primaria. - Integración en Campos de trabajo del Instituto Catalán de Servicios a la Juventud. - Integración y coordinación, en asociaciones juveniles. - Coordinación de gerentes ocupacionales.

Comunidad	Denominación	Normativa	Tipología de jóvenes	Medidas	Recursos de apoyo
					- Coordinación con el Instituto Catalán del Voluntariado.
Galicia	*Programa de inserción sociolaboral de menores tutelados, Mentor*		- Jóvenes mayores de 16 años que se encuentran dentro del sistema de protección o mayores de 18 años tutelados.	- Orientación, asesoramiento y apoyo asistencial y educativo de profesionales, con el objeto de iniciar un proceso de autonomía e integración sociolaboral. - Acogimiento y convivencia, manutención, atención social y educativa integral. - Apoyo a la búsqueda de empleo. - Formación laboral. - Desarrollo de hábitos laborales y de inserción. - Desarrollo de habilidades para una vida responsable. - Atención médico-sanitaria a través de los recursos sanitarios públicos.	- *Equipo* de técnicos en formación e inserción laboral. - Educadores en viviendas tuteladas. - Educadores-tutores en los centros de menores. - Viviendas tuteladas. - Pisos asistidos. - Proyectos socioeducativos individuales (PELI).
Extremadura	*Programa de Emancipación.*	- Decreto 139/2002, de 8 de Octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Acogida de Menores dependientes de la Consejería de Bienestar Social.	- Jóvenes tutelados entre los 16 y 17 años. - Extutelados entre 18 y 23 años.	- Asunción gradual de sus responsabilidades vitales tanto a nivel personal como social y laboral, de acuerdo a su edad y capacidad. - Formación laboral.	- Centros de emancipación. (3 pisos en Badajoz y 1 en Cáceres y 1 piso en Mérida). Los extutelados pueden prolongar su estancia por un máximo de 1 año. - *Programa* de emancipación. - Cursos ocupacionales para fomentar su convivencia personal y adquirir habilidades básicas de una duración de un año, en los que pueden integrarse los mayores de 16 años tutelados. - Ayudas a la contratación indefinida, para jóvenes entre 18 y 30 años (ayuda del 65% de las cuotas empresariales por contingencias comunes de Seguridad Social, hasta tres años).
Navarra	*Programas de autonomía personal*		- Jóvenes mayores de 16 años. - Jóvenes mayores de edad sobre los que se haya ejercido alguna medida administrativa o judicial.	- Seguimiento personalizado durante un período determinado de tiempo. - Formación para dar cobertura a sus necesidades formativas. - Progresiva integración social y laboral para impulsarle hacia su independencia y autonomía al finalizar el acogimiento residencial.	- Ayuda personal con seguimiento de profesionales del *Equipo* de menores del *Instituto Navarro de Bienestar Social*. - Ayudas económicas adaptadas a las necesidades del joven (estudios, vivienda, etc.) supervisadas por su profesional de referencia. Son de carácter temporal.
Valencia	*Centros de Emancipación.*	- Orden de 19 de junio de 2003, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regula la tipología y condiciones materiales y de	- Jóvenes tutelados entre 16 y 17 años, preferentemente. - Jóvenes entre 18 y 23 años que hayan salido de	- Servicio de carácter asistencial y educativo, con el objeto de iniciar un proceso de desinternamiento gradual para obtener su autonomía e integración social o de favorecer su plena autonomía personal, social y laboral. - Dimensión personal:	- Se garantizarán las labores de coordinación, dirección y atención educativa y social por medio de educadores. - Si existiesen menores en situación de guarda y/o tutela se exigirá la presencia de un mínimo de 0'50

Comunidad	Denominación	Normativa	Tipología de jóvenes	Medidas	Recursos de apoyo
		funcionamiento de los Centros de Protección de Menores, en la Comunidad Valenciana.	instituciones de acogimiento.	▪ Acogimiento y convivencia. ▪ Alojamiento y manutención. ▪ Atención social y educativa integral. - Dimensión profesional: ▪ Formación laboral. ▪ Desarrollo de hábitos laborales para jóvenes, e inserción en programas formativos prelaborales. - Otras: ▪ Atención médico-sanitaria a través de los recursos sanitarios públicos.	de coordinador por centro y de 0'20 de educador por plaza. - Si estuvieren próximos y vinculados a centros de acogida la dirección de éste podrá asumir las labores de coordinación del centro de emancipación. - El coordinador será diplomado o licenciado en áreas pedagógicas, psicológicas, sociales, educativas, humanísticas o de ciencias de la salud. Con titulación en educación social preferentemente.

Elaboración propia