

LOS PROYECTOS HORIZON

por

JOSE MANUEL LACLETA MICHELENA*

1. PRESENTACION

Hoy hace un año día por día que me incorporé a la Estructura de Apoyo HORIZON. Soy Licenciado en Derecho (pero tengo que decir que todas mis compañeras [técnicas] son psicólogas) y provengo del mundo de la Cooperación al Desarrollo, habiendo realizado labores de Gestión de Proyectos, coordinación de voluntariado, y trabajo en un Departamento de Comunicación de una ONG, tareas todas ellas que tienen una estrecha relación con mi trabajo actual.

2. EL CAPITULO HORIZON DE LA INICIATIVA COMUNITARIA EMPLEO

2.1. La Iniciativa Comunitaria Empleo

Las *Iniciativas Comunitarias* están encuadradas dentro de los Fondos Estructurales. De hecho a ellas se reserva un 9% de la financiación del *Fondo Social Europeo*. Más concretamente y para hacerse una idea, este último destina a los proyectos HORIZON unos 10.500 millones de pesetas para el período vigente (1998-99), a repartir entre unos 183 proyectos.

* Técnico de la Estructura de Apoyo HORIZON.

La *Iniciativa Empleo y Desarrollo de los Recursos Humanos*, que estará en vigor *hasta finales de 1999*, se constituye dentro del Fondo Social Europeo con el propósito de promover la participación en el mercado laboral de los grupos sociales con especiales dificultades para el acceso al empleo.

Surge como consecuencia directa del *Libro Blanco de la Comisión Europea sobre Crecimiento, Competividad y Empleo*, publicado a finales de 1993, en el cual se propusieron toda una serie de acciones para aumentar la competitividad, impulsar el crecimiento y hacer posibles los cambios estructurales necesarios para crear empleo, todo ello sin olvidar la atención preferente que debe prestarse a aquellos grupos en una situación especial que dificulta su integración laboral.

Para lograr una mayor eficacia en la consecución de los objetivos propuestos, esta Iniciativa se articula en cuatro capítulos y líneas de actuación, dirigidas cada una de ellas a paliar los problemas específicos de los distintos grupos sociales afectados:

- Empleo NOW: destinado a fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mundo del empleo y la formación profesional.
- Empleo YOUTHSTART: destinado a favorecer la integración en el mercado de trabajo de jóvenes menores de 20 años que no poseen cualificación suficiente para acceder a un puesto de trabajo.
- Empleo INTEGRA: destinado a mejorar las posibilidades de empleo de las personas pertenecientes a colectivos considerados como más desfavorecidos y en riesgo de exclusión social (parados de larga duración mayores de 45 años, inmigrantes, minorías étnicas [gitanos], ex-reclusos, ex-toxicómanos, familias monoparentales, «sin-techo»...).
- Empleo HORIZON: destinado a mejorar las posibilidades de empleo en las personas con discapacidad.

2.2. El Capítulo HORIZON de la Iniciativa Comunitaria EMPLEO

La Iniciativa Empleo, en su capítulo HORIZON, tiene por objetivo el fomento de la solidaridad social y la igualdad de oportunidades a través de la mejora de las posibilidades de acceso al mercado laboral de las personas discapacitadas.

Resulta evidente que determinados colectivos precisan de una ayuda especial para mejorar su situación en el difícil mercado de trabajo. Un rasgo común a todos estos grupos desfavorecidos es el riesgo de

marginación e incluso de exclusión social, si bien la naturaleza y las causas que han conducido a esta crítica situación son diversas, múltiples y complejas.

Entre estos grupos a los que se hace referencia, Empleo HORIZON se centra en el colectivo de las personas con discapacidad (física, psíquica, sensorial y mental).

La Iniciativa Empleo y Recursos Humanos, aprobada para el período 1995-1999, se articula en dos etapas temporales. En la actualidad, están en marcha los proyectos aprobados para la última etapa, si bien algunos de los proyectos del período 95-97 han visto prorrogados excepcionalmente los plazos para acabar de ejecutar algunas acciones que se habían demorado, y seguirán en ejecución por unos pocos meses más.

2.3. Los cinco principios clave

a) PROMOVER LA PARTICIPACION LOCAL: EL ENFOQUE ABAJO-ARRIBA

Supone la promoción de las experiencias y conocimientos de los agentes que ocupan una situación preferente para identificar los problemas y necesidades locales, regionales y sectoriales.

La experiencia obtenida demuestra que la orientación de Abajo-Arriba, partiendo del nivel local, constituye la manera más eficaz para comprender y hacer frente a las necesidades de los diferentes grupos a los que se destina la Iniciativa.

b) INNOVACION

Las Iniciativas Comunitarias han sido concebidas para fomentar los cambios e innovaciones en las políticas y prácticas europeas en materia de empleo.

Cada proyecto debe comportar un aspecto innovador ya sea a nivel de contenidos, métodos o productos que supongan un cambio en las estrategias tradicionales.

Se valora también las transferencias de un modelo metodológico u organizativo, ya ensayado en un contexto, a otro ámbito de actuación bien sea por el tipo de beneficiario, el tipo de institución o el territorio donde se ponga en práctica.

c) TRANSNACIONALIDAD

Es requisito imprescindible, cada proyecto debe realizarse en estrecha cooperación y asociación con, al menos, otro proyecto de la Iniciativa Empleo que se desarrolle en otro Estado Miembro.

Esta asociación transnacional implica la concepción conjunta y la aprobación de un programa de trabajo común. Se valora la intensidad de la cooperación transnacional, medida por el número, diversidad y calidad de las actividades en común de los socios transnacionales.

d) EL EFECTO MULTIPLICADOR

También llamado «efecto ejemplar sobre las políticas generales»: es decir, transferencia de la innovación y de las buenas prácticas experimentales a las políticas generales de empleo y mercado de trabajo.

e) EL CARACTER COMPLEMENTARIO

Los objetivos de la Iniciativa Empleo resultan complementarios a los de los otros Programas e Iniciativas comunitarios, con los que unos y otros refuerzan sus efectos y mejoran sus resultados, por los que se valora la complementariedad con otras actuaciones comunitarias.

Con carácter específico: para el capítulo HORIZON se valorarán proyectos que contemplan actuaciones integradas para mejorar las posibilidades de acceso al empleo, actuaciones previas como rehabilitación funcional, mejora de aptitudes básicas y apoyo psicológico...

Con carácter general: actuaciones de sensibilización hacia la problemática de los colectivos integrados en este capítulo y especialmente las que vayan dirigidas a responsables de personal en empresas, agentes sociales y otros que puedan incidir en la promoción de empleo.

Medidas que contempla

Las acciones desarrolladas en el seno de los proyectos HORIZON se enmarcan en las siguientes medidas de actuación:

- 1.^a Medida: Sistemas de formación, orientación, asesoramiento y empleo.
- 2.^a Medida: Ofertas de planes de formación.
- 3.^a Medida: Creación de puestos de trabajo y apoyo a la creación de empresas.
- 4.^a Medida: Divulgación de la información y acciones de sensibilización.

Es importante hacer notar que hasta ahora las cantidades destinadas a co-financiar proyectos se han distribuido por medidas. En función de estas medidas de actuación los proyectos se han distribuido ajustándose a las cantidades asignadas a cada proyecto, a las cantidades atribuidas para cada medida en el Programa Operativo Español.

2.4. Puesta en marcha de los proyectos

(Breve referencia al *Programa Operativo Español* que rige todo lo relativo a la puesta en marcha de la Iniciativa Empleo en España, al *Comité de Seguimiento* y a la *Unidad Administradora del Fondo Social Europeo* [UAFSE].)

La Asistencia Técnica de las Iniciativas Comunitarias de Recursos Humanos, corresponde a la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. Es importante saber que en cada una de estas Iniciativas existe una Estructura de Apoyo que, en colaboración y coordinación con la UAFSE está encargada de facilitar la información relativa a las características de las mismas, ofrecer apoyo técnico a entidades participantes en los proyectos, y alentar el desarrollo de los proyectos a través del seguimiento continuo y la evaluación.

Cada Organismo tiene sus propias funciones y conocer cuáles son estas funciones servirá de aclaración sobre quién es quién.

EL FONDO SOCIAL EUROPEO (FSE)

El Real Decreto 1492/1987, de 25 de noviembre, establece, en su artículo 1, que el Departamento competente a efectos de gestión del Fondo Social Europeo es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (actualmente MTAS), a través de la Unidad administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE) a quien le corresponden, con carácter general, las siguientes funciones:

- Promover las acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos del FSE.
- Examinar las solicitudes de ayuda.
- Comprobar que las solicitudes presentadas tienen garantizada su cofinanciación.
- Tramitar ante el Fondo Social Europeo, de acuerdo al procedimiento administrativo, las solicitudes de ayuda cuando proceda.
- Controlar y evaluar las acciones que hayan recibido ayudas del FSE.

Además de las funciones descritas, con carácter general, en el ámbito de las Iniciativas comunitarias, la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo es la responsable de la selección de proyectos y la Entidad ante la que se presentan las solicitudes de ayuda para los proyectos.

La UAFSE realiza dicha selección de forma coordinada, en cuanto a plazos, con el resto de Estados Miembros, a fin de poder verificar la transnacionalidad, y en cuanto a los proyectos, con la Subdirección General de Administración del FEDER.

Existe un Comité de Seguimiento formado por representantes de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Agentes Sociales, Organismos Públicos de carácter nacional, representantes de las Asociaciones u Organismos no gubernamentales que es periódicamente informado de la marcha de las Iniciativas Comunitarias.

EL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER)

El FEDER participa en las Iniciativas de Recursos Humanos con el fin de apoyar las inversiones necesarias para posibilitar el desarrollo de las regiones más atrasadas (regiones de Objetivo 1) y lo hace para aquéllas inversiones complementarias de las actuaciones del FSE.

La Subdirección General de Administración del FEDER, del Ministerio de Economía y Hacienda, es la responsable de la gestión de las ayudas de este Fondo una vez aprobados los proyectos participantes.

LAS ESTRUCTURAS NACIONALES DE APOYO

Las Estructuras de Apoyo, de acuerdo con el programa operativo están constituidas por grupos especializados de expertos consultores que desarrollan sus tareas específicas. Cada grupo está dirigido por un funcionario del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales al reunirse ambos Ministerios, y se ha designado coordinadores para cada Iniciativa.

El elemento de dirección y coordinación de las estructuras y las actuaciones de la UAFSE, lo que constituye una Consejería Técnica de la Unidad.

Las estructuras de apoyo Youthstart y Adapt se han ubicado en unos locales «ad hoc» que comparten con algunos funcionarios de la Unidad que en parte realizan actuaciones administrativas que facilitan el cum-

plimiento de las competencias de la estructura (gestión de nóminas, permisos, control, pagos de material, presupuestos, contabilidad, adquisiciones de material, imprenta, servicios-telefonista, consejería, etc.) y, en otros casos, sirven de enlace con los servicios administrativos de la Unidad radicados en distinta ubicación que realizan las tramitaciones de los anticipos, saldos, pagos de las ayudas, etc., de los proyectos.

En consecuencia el grupo de expertos contratado con cargo a la asistencia técnica de las Iniciativas queda liberado de trabajos administrativos y de gestión, no sólo derivados de la actuación correspondiente a la gestión de las ayudas, sino también de la gestión de la propia actividad administrativa inherente a su propia existencia, realizada íntegramente con personal del Ministerio.

Esta característica se produce asimismo en las estructuras insertadas en el Instituto de la Mujer y en el IMSERSO, cuya ubicación se produce en el seno del Instituto correspondiente.

COMPETENCIAS

Con el fin de conseguir los objetivos de las estructuras de apoyo se constituyeron en su día tres grupos especializados de expertos consultores y se creará uno nuevo para Integra, que desarrollarán una serie de tareas específicas que, en ningún caso, sustituyen a las de carácter administrativo, técnico o financiero que completa a la Administración Pública designada para la gestión del FSE (UAFSE). Dichas tareas son, principalmente:

1. *En la puesta en marcha de las Iniciativas*

Asesoramiento técnico para la elaboración de proyectos de calidad, teniendo en cuenta las prioridades y criterios de selección fijados en el marco del partenariado entre la comisión y el Estado Miembro.

2. *En el montaje y seguimiento de la transnacionalidad*

Asistencia a los Organismos responsables de los proyectos y, a través de éstos, a los promotores, para la preparación de las acciones transnacionales.

Cooperación con otras estructuras de Apoyo, para la preparación y consolidación de la transnacionalidad.

Preparación de los datos e informes que faciliten la colaboración con la Comisión al efecto.

3. *Recogida y difusión de la información*

Contribución a las publicaciones de la Comisión.

Preparar la información requerida por la Comisión o por el Comité de Seguimiento y otros organismos internacionales y nacionales.

Organización y participación en conferencias, seminarios, actividades públicas y realización de folletos, vídeos o materiales de publicidad, concernientes a las mejores experiencias de los partenariados transnacionales, de acuerdo con la UAFSE.

4. *Establecimiento de una base de datos comunitarios*

Preparación de los datos de los proyectos para su remisión a la Comisión o explotación de los datos obtenidos a través de bases de datos informatizados, aprovechando los medios y la experiencia de la Iniciativa NOW.

5. *Seguimiento y evaluación*

Confeccionar un informe anual individual de cada proyecto y del conjunto de los mismos, relacionados con las tareas propias de la estructura de apoyo.

PERSPECTIVAS DE FUTURO

El futuro de las Iniciativas Comunitarias al amparo de los Fondos Estructurales después de 1999 depende en todo caso de nuevas decisiones de la Unión Europea. Como probablemente hayan leído en la prensa, en estos momentos los Gobiernos de los Estados Miembros de la Unión están negociando con la Comisión Europea el futuro de los Fondos Estructurales. El Comisario Europeo responsable señor Padraig FLYNN, así como altos responsables de la Dirección General V (competente en materia de empleo y asuntos sociales) vienen declarando desde hace unos meses en diversos medios que en el año 2000 se lanzará una *nueva Iniciativa de Recursos Humanos*. Aunque aún se ignoran las características de la misma, y los puntos en los que se centrará, parece que la Comisión quisiera seguir incluyendo en ella, como prioritarios, proyectos dirigidos a personas discapacitadas. También vienen declarando que se simplificarán mucho las iniciativas, así como su gestión, que se descentralizará aún más. De todas maneras parece oportuno recordar que

no pasan de ser declaraciones, y que no podemos anticipar el futuro. (Posibles repercusiones de la entrada en la Unión de países del Este de Europa, y nueva recalificación de las regiones objetivo uno (menos adelantadas) (actualmente son consideradas como tales en España: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Ceuta, Extremadura, Galicia, Melilla, Murcia, Valencia, pero es muy probable que algunas o muchas de ellas dejen de serlo en el futuro).

Cabe añadir que el pasado 18 de marzo de 1998, la Comisión Europea aprobó oficialmente una serie de proyectos de Reglamentos que, una vez aprobados por el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo, determinarán los criterios, las áreas y la manera en que deberán gastarse los fondos estructurales durante el septenio 2000-2006.

En el proyecto de Reglamento General de los Fondos Estructurales se prevé reducir el número de iniciativas comunitarias de las trece actuales a sólo tres: una dedicada a la cooperación interregional y transnacional, otra al desarrollo rural y la última centrada en todas las formas de la igualdad de oportunidades. Para asegurar la simplificación, cada iniciativa comunitaria deberá únicamente poder recibir ayudas de un solo fondo estructural, en el caso de la nueva iniciativa de recursos humanos (igualdad de oportunidades) la financiará en su totalidad el Fondo Social Europeo.

Por último señalaré que en el proyecto de Reglamento del Fondo Social Europeo se hace especial hincapié en la importancia de las Iniciativas Locales de Empleo, y la promoción de los pactos territoriales así como en el llamado «capital-riesgo social», es decir, la distribución de pequeñas subvenciones por organizaciones intermediarias (sobre todo ONG).

De cualquier manera hasta pasada la cumbre de los representantes de las unidades administradoras del FSE en Lisboa no sabremos más sobre la posible nueva iniciativa de recursos humanos, que también depende del balance que se haga de lo realizado en la Iniciativa Empleo desde 1994.

Las relaciones regionales y transnacionales surgidas en la Iniciativa, garantizan en el futuro que los Organismos implicados establezcan intercambios estables y duraderos cuyo exponente más representativo es el trabajo en RED. Los promotores y responsables de proyectos agrupados en torno a un colectivo o metodología común, aportan nuevas experiencias y planes de formación e inserción laboral. Acometen con ópticas y matices diferenciados las políticas sociales. Las redes surgidas en el primer Programa HORIZON continúan con éxito su trabajo. Las actuaciones en estos casos han superado, pues, al propio Programa cumpliendo su objetivo de ser «Laboratorio de Experimentación de Nuevas Prácticas».

3. RASGOS PRINCIPALES DE LOS PROYECTOS HORIZON DIRIGIDOS A LA CREACION DE EMPRESAS DE LA DENOMINADA «ECONOMIA SOCIAL»

3.1. Contenido de los Proyectos HORIZON en general

La mayoría de los proyectos en marcha dirigidos a la inserción laboral de personas con discapacidad plantea un conjunto de acciones, articuladas en un orden lógico o «itinerario» dirigido al objetivo de la integración laboral, que parte de estudios previos para detectar las carencias y necesidades del colectivo, así como estudios de viabilidad de empleo al objeto de llevar a cabo una formación acorde al mercado laboral existente, todo ello acompañado de una serie de acciones complementarias.

Entre las acciones *previas a la formación* cabe citar:

- Diseño de circuitos de inserción individual, tanto en el plano laboral como psicosocial.
- Detección de puestos de trabajo idóneos y análisis de los mismos.
- Programas de ajuste personal, donde se trabaja de forma individual con cada alumno los hábitos y habilidades sociales, potenciando sus posibilidades de integración y teniendo en cuenta el entorno familiar y social, haciéndole partícipe de este objetivo.
- Detección y localización de recursos formativos y sociales existentes, adecuados a las necesidades previamente delimitadas.

En cuanto a la *formación* se detecta:

- Una diversificación de las actividades de formación para hacerlas acordes con las necesidades de mercado existentes en cada zona. Continúa siendo una actividad destacada la formación en todas las actividades relacionadas con la informática, ya que son un instrumento adecuado y facilitador a la hora del desempeño de tareas por parte de este colectivo. Además surgen nuevas áreas de formación que han demostrado tener éxito en muchos proyectos, como son las referidas a la protección del medio ambiente, la ayuda a domicilio y el teletrabajo.
- Se da una justa relevancia a la formación de profesionales especializados con conocimientos de las necesidades del colectivo de personas con discapacidad y las técnicas más adecuadas para la creación de empleo.

Por lo que respecta a *las acciones de empleo*, tienen especial relevancia las siguientes:

- Creación de nuevas figuras, tales como el Acompañador Multidimensional o Gestor de Empleo, para facilitar el paso al empleo productivo.
- Orientación y asesoramiento hacia el empleo, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia (autoempleo).
- Utilización cada vez más frecuente de programas de Empleo Apoyado.
- Contactos con empresas locales, al objeto de realizar prácticas en el puesto de trabajo con fines de contratación laboral de las personas con discapacidad.
- Creación de cooperativas y de empresas de economía social.
- Implantación del teletrabajo, fundamentalmente en zonas de difícil acceso y sobre todo de ámbito rural.
- Establecimiento de Redes Locales de Iniciativas de Empleo para personas con discapacidad.
- En general, todas aquellas acciones dirigidas al fomento del paso desde el entorno laboral protegido hacia el medio ordinario.

Por último y no menos importantes, existen en los proyectos una serie de *acciones complementarias* que propician y cierran todo el itinerario de inserción de este colectivo:

- Creación de Empresas de Trabajo Temporal y Agencias de Empleo.
- Integración de todos los servicios dirigidos a la atención e integración profesional en Centros de Animación y Rehabilitación.
- Acciones dirigidas a la sensibilización en información de empresarios, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc., y en general a toda la sociedad.
- Implicación de interlocutores públicos y privados en la coordinación de los servicios existentes en cada zona, relacionados con la formación y el empleo.
- Fomento de la participación de la Universidad en los proyectos, y del contacto universidad-empresa.
- Aplicación de las nuevas tecnologías para la adaptación de puestos de trabajo que facilite la inserción laboral del colectivo.

4. PROYECTOS DIRIGIDOS ESENCIALMENTE A LA CREACION DE EMPRESAS SOCIALES, O A LA FORMACION PARA EL AUTOEMPLEO

Datos estadísticos sobre los proyectos del período HORIZON III (1998-99):

En la última convocatoria de proyectos HORIZON han sido seleccionados y aprobados un total de 183 proyectos.

A partir de los impresos de solicitud, de las Memorias y demás documentación adjunta, así como a través de los contactos entre los miembros de la Estructura de Apoyo y los promotores de proyectos o sus Organismos Públicos Responsables podemos decir que de esos 183 proyectos *el 76% se proponen crear empleo real*, obtener nuevos puestos de trabajo para personas afectadas por alguna discapacidad.

Ochenta y ocho de los 183, es decir, un 48% se orientan a la *creación de una o varias empresas o de puestos de trabajo a través del autoempleo*.

Además de los 183 proyectos 26, es decir un 14%, incluyen entre sus acciones la *creación de una o varias Empresas de Economía Social* (En su mayoría bajo la forma de Sociedades Cooperativas).

Por otra parte, un 12,5%, es decir, 23 proyectos, realizarán formación para el autoempleo o promoción del mismo, mientras que otro 19% pretenden, además de la formación, la obtención de puestos de trabajo por medio del autoempleo. Por lo tanto *un 35%* de los proyectos realizará acciones en relación con el *Autoempleo*.

En cuanto al *Teletrabajo*, el *17% de los proyectos*, es decir, un total de 33; se inclinan por esta fórmula. Aunque hay que hacer notar que muchos de los proyectos de autoempleo lo realizarán a través del autoempleo.

Por último otros 34 proyectos que representan el 18% del total se basan en la creación de otro tipo de empresas.

Si sumamos los proyectos que realizarán o están ya llevando a cabo, *formación de emprendedores o promoción de la creación de empresas*, y los proyectos que además de eso se proponen *crear una empresa* o concretizar proyectos de *autoempleo*, resulta que *el 61% de los proyectos se encaminan directa o indirectamente a la creación de empresas*.

* *un breve resumen en francés o inglés, y algunos datos de los proyectos podrán consultarse en un futuro próximo en INTERNET, en la página WEB de la Asistencia Comunitaria EUOPS: <http://euops.be>*

DIRECCIONES DE INTERES

* *Iniciativa Comunitaria Empleo y Desarrollo de los Recursos Humanos. Comisión de las Comunidades Europeas.* Dirección General V/D/1. Rue de la Loi, 200. Bruselas 1049 Bélgica. Tel. 32 2 295 90 44. Fax 32 2 296 62 80.

* *Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.* C/ Pío Baroja, 6. 28071 Madrid. Tel. 91 409 09 41. Fax 91 574 16 01.

* *Subdirección General de Administración del FEDER. Fondo Europeo de Desarrollo Regional.* Ministerio de Economía y Hacienda. Paseo de la Castellana, 162. 28016 Madrid. Tel. 91 583 74 00.

* *Estructura de Apoyo HORIZON.* Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). Avda. de la Ilustración, s/n c/v Ginzo de Limia, 58. 28029 Madrid. Tels. 91 347 86 32/33. Fax 91 347 85 95 E-Mail: istz1090 a tsai.es

* *EUROPS (Oficina Europea de Asistencia a los Programas).* 2/3 Place du Luxembourg. 1050 Bruselas, Bélgica. Tel. 32 2 511 15 10. Fax 32 2 511 19 60. E-Mail: Horizon a europs.be Web site: www.europs.be