

# LA INICIATIVA COMUNITARIA EQUAL, ESTRATEGIA DE EQUIDAD SOCIAL Y DESARROLLO<sup>1</sup>

Eugenio Ruiz Urrestarazu  
Miguel A. Lozano Valencia  
Eduardo Armiño Solórzano

Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología, Universidad del País Vasco

## RESUMEN

El objetivo de este artículo consiste en describir desde un enfoque territorial la Iniciativa Comunitaria EQUAL e interpretar su implantación regional en relación con determinados parámetros socioeconómicos. Tras una sinopsis inicial sobre aspectos teóricos sobre la marginalidad en el mercado de trabajo, se detallan los caracteres generales de esta iniciativa y las particularidades de su inserción en España. El cuerpo central del artículo se dedica al análisis de la distribución territorial de los programas según tipologías regionales, CCAA, actuaciones, transnacionalidad, ejes y áreas temáticas. En las conclusiones se discute acerca de la validez de la escala regional frente a la local para interpretar la elección de los proyectos y su valoración.

**Palabras clave:** programas EQUAL, España, distribución regional.

## ABSTRACT

The purpose of this article is to describe the EQUAL Community Initiative from a territorial perspective and to interpret its regional implementation with respect to specific socio-economic parameters. Following an initial synopsis on theoretical aspects regarding social

---

<sup>1</sup> Este artículo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación *Estrategias de Cooperación y Desarrollo Territorial Sostenible en el País Vasco y Navarra* del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2000-2003, Programa Nacional de Promoción General del Conocimiento, del Ministerio de Ciencia y Tecnología, y cofinanciado por el FEDER. (Referencia: BSO2002-04233-C10-04).

exclusion in the employment market work, there is a description of the general aspects of this initiative and the characteristics of its introduction into Spain. The main body of the article is devoted to an analysis of the territorial distribution of the programs according to regional typology, Autonomous Community, actions, trans-nationality, central issues and thematic areas. The conclusions discuss the validity of regional ranking against local in order to interpret the choice and assessment of projects.

**Key words:** EQUAL program, Spain, regional distribution.

## I. ALGUNAS APORTACIONES SOBRE LOS ESTUDIOS DE MARGINALIDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO

La iniciativa comunitaria EQUAL pretende mejorar las condiciones de inserción en el mercado de trabajo de grupos sociales con especiales dificultades de acceso al mismo, como por ejemplo mujeres, jóvenes, parados de larga duración, discapacitados, inmigrantes, etc. La puesta en marcha de esta iniciativa obedece a dos factores relacionados entre sí. En primer lugar el desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo. En situaciones de pleno empleo muchos de los problemas inherentes al mercado laboral quedan suavizados, pero en otras en las que la oferta de mano de obra supera a la demanda surgen diversos tipos de discriminaciones que afectan con mayor fuerza a colectivos sociales más débiles. Las desigualdades se ven reforzadas ante la nueva economía neoliberal que en las sociedades avanzadas exige unos requerimientos laborales cada vez más rigurosos cara a la cualificación profesional, disponibilidad y versatilidad de los empleados o a las propias cláusulas contractuales. Frente a este panorama ciertos grupos sociales muestran su fragilidad ante el mercado laboral ya que su deficiente nivel o dedicación profesional, generados por diversas causas como la escasa formación, su procedencia étnica o social o su sexo, les impide competir en plano de igualdad con otros colectivos más afortunados. El segundo factor que ha favorecido el establecimiento de esta iniciativa obedece a los planteamientos del estado del bienestar que en determinadas políticas de la UE intentan solventar problemas de equidad social que las solas fuerzas del mercado no son capaces de aliviar, sino que más bien tienden a agravarlos. Estas situaciones discriminatorias han llamado la atención de distintos estudiosos sociales que se han preocupado sobre todo por profundizar en las causas del origen de las mismas.

Numerosos autores han constatado un incremento en las desigualdades en el mercado de trabajo, si bien se han señalado las notables diferencias existentes entre países. En lo que no existe acuerdo es en la incidencia que pueden tener sobre el propio crecimiento económico. Mackay (2003) sugiere que entre otras repercusiones la desaceleración del crecimiento puede ser una de ellas, pero esta opinión es rebatida por otros investigadores que sostienen que no existen por ahora evidencias en tal sentido, ya que los estudios de caso conducen a conclusiones divergentes (Arjona, Ladaique y Pearson, 2003). Estos autores afirman por un lado que los gastos crecientes en protección social repercuten de forma negativa en el crecimiento, pero por otro relativizan este aserto al considerar que no todas las actuaciones de protección social tienen el mismo significado. Habría unas que resultan beneficiosas, como los programas activos de fomento del empleo, frente a los programas pasivos que producen

resultados adversos. Las causas del desempleo y la marginación en el trabajo son muy variadas y de diferente alcance, pero existe un amplio consenso, derivado de estudios empíricos, en señalar las siguientes como más destacadas: sexo, edad, origen étnico y social, y la capacitación del capital humano. Andrews, Green y Mangan (2004) infieren que los jóvenes que viven y han sido educados en barrios pobres tienen una probabilidad mayor de permanecer en paro durante períodos más prolongados. Las conexiones entre el grado de segregación étnica y social y los niveles de integración y participación en la sociedad han sido examinados por Musterd (2003). En dicho trabajo expone que elevados niveles de segregación y concentración étnica se corresponden con mayores dificultades de movilidad social que, a su vez, se explican por los bajos niveles de cualificación y por su limitada presencia y posición social. Sin embargo la movilidad aumenta conforme los niveles de segregación van siendo moderados y, en particular, en aquellas sociedades donde el estado del bienestar se encuentra mejor consolidado. El grado que alcanza la segregación y sus consecuencias se relacionan de manera inversa con la implantación de programas educacionales y con la mayor capacidad de acceso al mercado laboral. Aunque sea el fenómeno más expandido, la inmigración no siempre conlleva segregación. Barret, Fitzgerald y Nolan (2000) estudiaron el crecimiento económico de Irlanda durante los últimos años del cambio de siglo. Su sorprendente éxito tuvo mucho que ver con una inmigración de elevado nivel de cualificación que favoreció el acelerado despegue económico y no presentó problema alguno de inserción laboral. La facilidad para dicha inserción en relación con la formación y la cualificación de la mano de obra se ha confirmado en otros estudios (Heitger y Stehn, 2003). Sin embargo, otros interpretan que la utilización de la cualificación como único parámetro para evaluar el grado de acceso al empleo peca de simplista ya que se debe tener presente además la influencia de otros factores como las instituciones del mercado laboral y la función ejercida por las normas sociales (Atkinson, 2000). Asimismo el creciente protagonismo que los trabajadores cualificados ejercen sobre los procesos productivos contribuye al incremento de las desigualdades salariales (Booth y Zoega, 2002). Según esa interpretación las empresas que mantienen un abanico de salarios poco diferenciado benefician indirectamente a los trabajadores con menor cualificación que ven sus emolumentos incrementados por el empuje que experimentan los que reciben los empleados de mayor especialización y responsabilidad. Los empresarios reaccionan ante ese aumento indeseado de los costes por medio de modificaciones en la estructura salarial que agranda el rango de los sueldos percibidos, fomentando de ese modo nuevas desigualdades. Oliver y Ramos (2001) al analizar el caso español durante el período 1985-1996 dedujeron que, en contra de la norma más generalizada, las desigualdades se habían reducido. Una parte importante de este proceso de merma de las desigualdades queda sin explicar de manera convincente, aunque los autores citados aducen como factores descriptivos el capital humano, el tamaño familiar y la participación de ambos cónyuges en el mercado de trabajo. Otros factores que influyen en el mercado laboral han sido también estudiados. Austen (2003) ha observado los efectos económicos que la cultura ejerce sobre los mecanismos de dicho mercado. Las actitudes culturales de las diversas sociedades constituyen un patrón de referencia a la hora de manifestar el grado de aceptación de las desigualdades salariales. Como ya se ha señalado, las desigualdades en la ocupación y en el nivel salarial en función del sexo constituyen uno de los temas a los que se ha prestado mayor interés. En un estudio realizado en los Países Bajos, Ruijter, van Doorne-Husikes y Schippers (2003) determinan

que en aquellos trabajos dominados por mujeres los salarios son inferiores con independencia del sexo concreto de cada empleado.

Dentro de las tensiones que se generan en el mercado laboral Tayllor (2004) resalta que los principios del mercado (desigualdad, competitividad, selección por capacidades) se enfrentan a los que tradicionalmente se han asociado a las políticas sociales (equidad, solidaridad, justicia social). Por esta razón la función que representan las instituciones sociales y las políticas públicas adquiere un valor transcendental según sea su opción cara a la conformación de una sociedad del bienestar y las relaciones de ésta con el crecimiento económico. El equilibrio entre los principios del mercado y los de las políticas sociales ofrece una amplia diversidad según sea la tradición política de cada país, como ponen de manifiesto Daguerre y Taylor-Gooby (2003) en un análisis comparado de las situaciones francesa y británica. De su estudio deducen que las posibilidades de convergencia de sus respectivos sistemas de bienestar son más bien escasas, aunque las presiones sociales sean comparables.

Para responder a los problemas de marginación y discriminación en el empleo la Unión Europea se ha dotado de un documento, la *Estrategia Europea para el Empleo*, en el que se establecen los pilares sobre los que se asienta su política. Su objetivo central se resume en reforzar la cohesión y la inclusión social. Asimismo incluye otras metas de gran interés para el análisis geográfico como la merma de las disparidades regionales, con especial atención hacia las zonas desfavorecidas.

## II. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Este estudio se enmarca dentro de un proyecto de investigación global titulado *Estrategias de cooperación y desarrollo territorial sostenible en España* en el que participan 14 grupos de investigación de otras tantas universidades españolas y que tiene por finalidad la identificación, diagnóstico y selección de aquellas iniciativas supramunicipales de cooperación que colaboran en la consecución de un desarrollo territorial sostenible, equilibrado y policéntrico. En el caso concreto de este artículo su primer objetivo consiste en realizar un análisis territorial comparado de la distribución geográfica de los programas EQUAL en España. Se intenta asimismo desvelar alguna interpretación de dicha distribución que ayude a comprender las razones de la misma, partiendo de la hipótesis de que la distribución de los programas y de sus actuaciones concretas deben ser interpretables desde la perspectiva territorial en función de algunos parámetros explicativos. La información manejada proviene de dos fuentes. Por un lado la que ha sido suministrada por los equipos regionales implicados en el proyecto de investigación más amplio. Todos los grupos han utilizado el mismo formato de ficha informativa que recoge las siguientes variables principales: identificación del proyecto y de la iniciativa, delimitación cronológica, normativa, delimitación territorial, organización, financiación, finalidad, instrumentos (programas, proyectos y actuaciones), clasificaciones territoriales y otros datos y observaciones de interés. En segundo lugar se ha vaciado la base de datos de los programas EQUAL que figura en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Unidad Administradora del Fondo Social Europeo) (<http://www.mtas.es/uafse/equal>). En caso de ausencia de datos o dudas se ha recurrido a la consulta directa a las Agencias de Desarrollo correspondientes, bien a través de sus páginas web o por vía telefónica o correo electrónico. Con toda esta información se ha logrado establecer una base de datos propia que

consta de una ficha individualizada de cada programa. A partir de ella se ha elaborado en Arc View la cartografía correspondiente. La escala de la base de datos es municipal, pero hay que tener en cuenta que muchos programas EQUAL tienen un ámbito territorial de actuación muy amplio, en casos supraprovincial, llegando a ser en algunos programas plurirregionales, y que un mismo municipio puede tener varios programas actuando conjuntamente. Por ello en los mapas se alterna la escala municipal con la provincial o regional. En la presentación de resultados de este trabajo, dado el espacio de texto disponible, se ha optado de manera preferente por la escala regional y en menor medida provincial.

Con el fin de interpretar las causas de la distribución de los programas y sus actuaciones se han seleccionado una serie de variables socioterritoriales, de las que se hablará en cada caso, que deberían tener a priori una relación con las decisiones adoptadas en cada territorio a la hora de seleccionar las acciones a emprender. Un análisis de este tipo ya ha sido realizado por Troitiño et al. (2003) en el que comparan la tipología de los programas EQUAL implementados en las comunidades de Madrid y Castilla-La Mancha. Los autores concluyen que las actuaciones emprendidas tiene una clara correspondencia con la realidad socioeconómica tan contrastada de ambas regiones.

### III. ¿QUÉ ES LA INICIATIVA EQUAL?

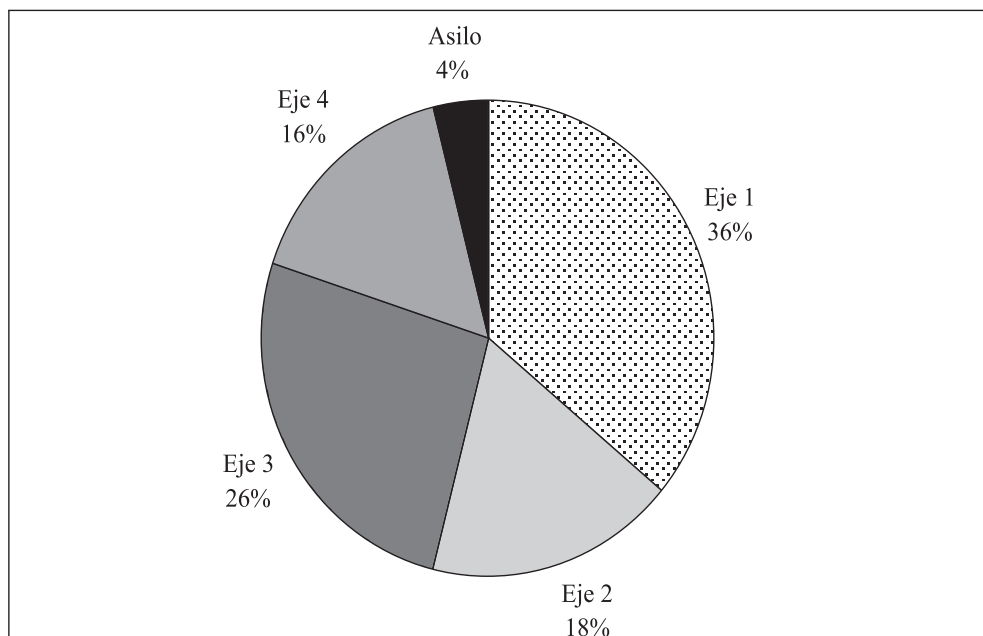
El Programa de Iniciativa Comunitaria (PIC) EQUAL se pone en marcha en 2001, teniendo prevista su finalización en 2006. Es resultado de la fusión de dos PIC anteriores que se desarrollaron durante el período 1995-1999, ADAPT Y EMPLEO. Los más de 4.000 proyectos ADAPT se centraron en fomentar la adaptación de los trabajadores y pequeñas empresas a las innovaciones tecnológicas con la finalidad de mejorar su competitividad. El segundo, con más de 5.000 proyectos, se destinó a favorecer la creación de puestos de trabajo para colectivos desfavorecidos. Mora y Buseyne (2001) resaltan la positiva valoración de ambas iniciativas ya que demostraron su utilidad por el carácter innovador de sus actuaciones, la acción enriquecedora del proceso partenarial y de los intercambios transnacionales.

El objetivo primordial de EQUAL, desarrollado bajo el marco del Tratado de Amsterdam que incluye la *Estrategia Europea para el Empleo*, consiste en «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». También «tendrá en cuenta la integración social y profesional de los solicitantes de asilo» (artículo 3 de la *Comunicación de la Comisión Europea*, Comisión Europea, 2000<sup>a</sup>). Esta iniciativa se fundamenta en los siguientes conceptos:

- Cooperación transnacional
- Cooperación institucional
- Enfoque integrado
- Innovación
- Capacidad de transferencia de las mejores prácticas

Se estructura en cuatro ejes, que se corresponden con los cuatro pilares en que se asienta la *Estrategia Europea para el Empleo*, y en ocho áreas temáticas:

- Eje 1. Mejora de la capacidad de inserción profesional  
Área A) Facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo, que debe estar abierto a todos, a las personas que sufren dificultades para integrarse en el mismo.  
Área B) Combatir el racismo y la xenofobia en relación con el mercado de trabajo.
- Eje 2. Fomentar el espíritu de empresa  
Área C) Abrir el proceso de creación de empresas a todos, proporcionando los instrumentos necesarios para su creación y para la identificación y explotación de nuevas posibilidades para la creación de empleo en zonas urbanas y rurales.  
Área D) Reforzar la economía social (tercer sector), en particular los servicios de interés para la comunidad, con especial atención a las mejoras de la calidad de los puestos de trabajo.
- Eje 3. Adaptabilidad  
Área E) Promover la formación permanente y las prácticas laborales integraadoras que fomenten la contratación y la permanencia en el empleo de las personas que sufren discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo.



Fuente: Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales. Comisión Europea. Elaboración propia.

**Figura 1.** Distribución porcentual del presupuesto de la iniciativa EQUAL por ejes.

Área F) Apoyar la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores a los cambios económicos estructurales y al uso de la tecnología de la información y otras nuevas tecnologías.

- Eje 4. Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres

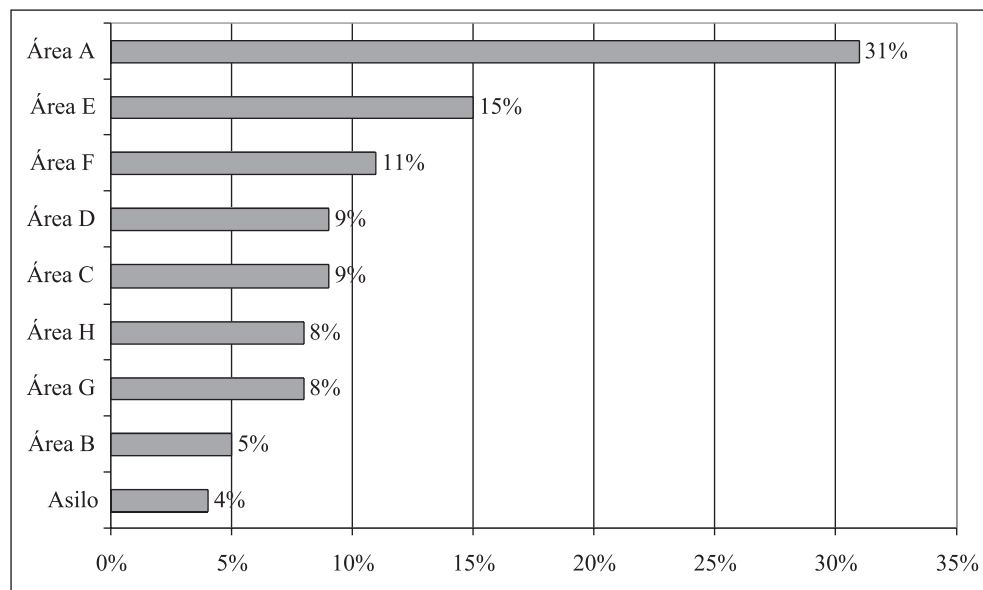
Área G) Conciliar la vida familiar y la vida profesional, así como reintegrar a los hombres y las mujeres que han abandonado el mercado laboral mediante el desarrollo de formas más flexibles y efectivas de organización del trabajo y de los servicios de apoyo.

Área H) Reducir los desequilibrios entre hombre y mujeres y apoyar la eliminación de la segregación en el trabajo.

A estos ejes de actuación se añade una línea de actuación específica encaminada a la integración en el mercado laboral y en la sociedad en general de los solicitantes de asilo.

La política comunitaria privilegia determinados ejes o áreas temáticas en función del presupuesto asignado a cada uno de ellos. El presupuesto previsto por parte del Fondo Social Europeo para el período 2001-2006 se eleva a 3.026 millones de euros. A este montante se debe añadir la financiación que proviene de las diferentes administraciones públicas (local, regional, estatal). La parte que en cada programa aprobado sufraga la aportación europea supone el 75% en las regiones Objetivo 1 y el 50% en las restantes.

Los dos ejes que aparecen claramente primados son el Eje 1 en primer lugar, dedicado a la mejora de la capacidad de inserción laboral, y el Eje 3 que se refiere a la adaptabilidad a las nuevas exigencias laborales.



Fuente: Dirección general de Empleo y Asuntos Sociales. Comisión Europea. Elaboración propia.

**Figura 2.** Distribución porcentual del presupuesto de la iniciativa EQUAL por áreas temáticas.

El desglose presupuestario por áreas temáticas resalta con mayor nitidez el protagonismo que se ha pretendido dar a las medidas de acceso y reincorporación al trabajo de las personas desfavorecidas y, en segundo lugar, a la formación en general y a la adaptabilidad a las nuevas tecnologías en particular. Las áreas a las que se concede menor importancia desde el punto de vista de su financiación son las que fomentan la integración de los solicitantes de asilo y de los marginados por razones étnicas. Las áreas del Eje 4, que protege la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, obtiene un porcentaje presupuestario poco elevado, pero debe entenderse que ésta es una medida de carácter transversal que se encuentra también presente en todas aquellas que luchan contra la discriminación de los colectivos desfavorecidos. En cualquier caso la distribución financiera ejerce un influjo notable en la elección de las áreas y acciones diseñadas en los programas concretos, por lo que una parte difícil de determinar de dicha elección debe achacarse a la estructura presupuestaria con independencia de otros factores socioeconómicos de cada territorio.

Toda la estructura organizativa de esta iniciativa se asienta sobre la figura de las Agencias de Desarrollo (AD). Estas agencias se constituyen con la participación paritaria de diversos agentes que representen a diversos colectivos influyentes en la zona, como administraciones públicas, ONGs, sector empresarial (sobre todo PYMES), interlocutores sociales, sindicatos, servicios públicos de empleo, etc. Desde un enfoque integrado las AD son las encargadas de diseñar y desarrollar los distintos proyectos operativos incluidos en los programas nacionales. Pueden ser de dos tipos: AD geográficas, cuando se enmarcan en un territorio concreto para abordar los problemas presentes en la zona; y AD sectoriales que afrontan problemas específicos de ciertos sectores económicos o industriales concretos. Todas las AD tienen que enmarcarse dentro de programas transnacionales de cooperación con al menos una AD de países miembros o de países que reciben financiación de programas PHARE, TACIS, MEDA y CARDS. Para una descripción más detallada de la estructura de la iniciativa EQUAL puede consultarse la documentación citada en la bibliografía (Comisión Europea 1996, 1997, 2000, 2000<sup>a</sup>, 2001, 2003, 2004; U.A.F.S.E. 2004, 2004<sup>a</sup>).

#### IV. LA INICIATIVA EQUAL EN ESPAÑA

En el mismo año 2001 se aprueba el *Programa de la Iniciativa Comunitaria EQUAL España* (U.A.F.S.E., 2004), en un momento en que la tasa de actividad y la de empleo estaban por debajo de la media comunitaria y la tasa de desempleo se mantenía todavía muy elevada. De las ocho áreas temáticas de la iniciativa europea el programa operativo español selecciona sólo seis de ellas. Las dos que faltan son el Área D, dedicada a reforzar la economía social, el denominado tercer sector, y la E que promueve la formación permanente y las prácticas laborales integradoras para el fomento de la contratación y la permanencia en el empleo de las personas discriminadas. A cada una de las seis restantes se les asigna un conjunto de actuaciones elegibles (U.A.F.S.E., 2004) por las que deberán decantarse los programas territoriales. También se incorpora la prestación de ayudas a los demandantes de asilo. Para el PIC español se aprobó una financiación comunitaria de 515,4 millones de euros que deberán sufragar el 50% del presupuesto total en las regiones que quedaban fuera de Objetivo 1 (Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja) y el 75% en las restantes. El presupuesto total, cerca de 800 millones de euros, se completa con las aportaciones de las administraciones públicas españolas y una pequeña parte de la iniciativa privada.



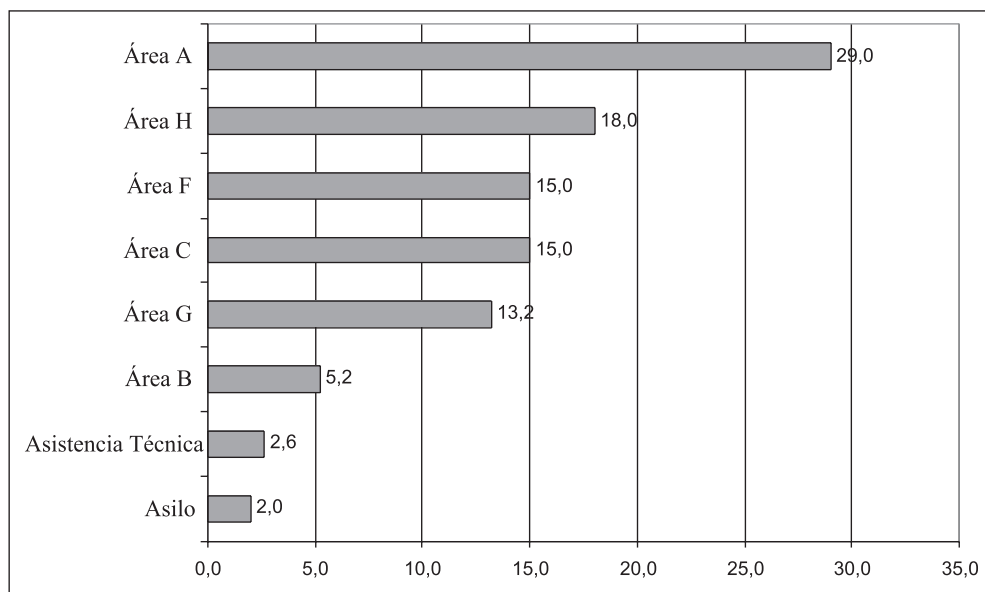
**Cuadro 1**  
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PIC ESPAÑOL POR ENTIDADES PARTICIPANTES

	COSTE TOTAL 1=2+9	COSTE PÚBLICO 2=3+4	FSE 3	PARTICIPACIÓN PÚBLICA NACIONAL					PRIVADO 9
				TOTAL 4=5+6+7+8	CENTRAL 5	REGIONAL 6	LOCAL 7	OTROS 8	
%	100	98,2	65,3	32,9	2,0	16,3	12,8	1,8	1,8

Fuente: Dirección General de FES y FSE. Secretaría General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Dada la finalidad eminentemente social de este programa parece lógica la escasa presencia de aportaciones privadas. Por otro lado el peso financiero mayoritario recae en el Fondo Social Europeo, lo cual se explica por el elevado número de regiones españolas catalogadas como Objetivo 1. Dentro del 32,9% que supone la participación pública española, el coste principal lo encaran las administraciones regionales y locales.

La asignación presupuestaria a cada área temática sigue de cerca a la distribución establecida desde la Comisión, con los correspondientes ajustes debidos a la selección de áreas que el programa operativo español ha determinado.



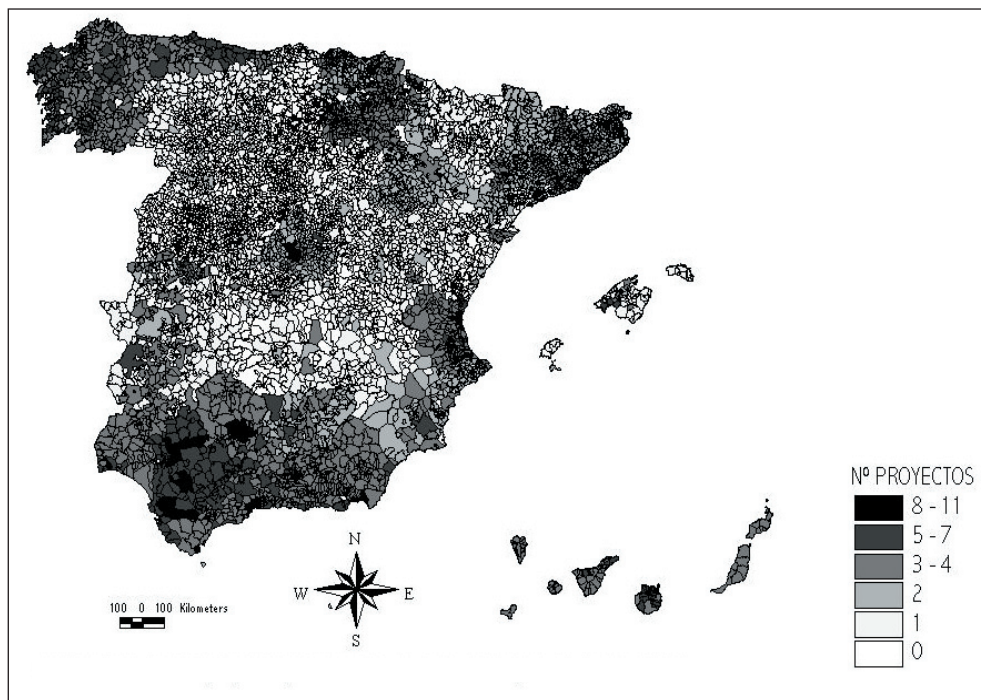
Fuente: Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales. Comisión Europea. Elaboración propia.

**Figura 3.** Distribución porcentual del presupuesto de la iniciativa EQUAL en España por áreas temáticas.

Destaca la partida asignada a las ayudas al acceso y reincorporación al trabajo ya que constituye el pilar central de esta iniciativa. Con unas proporciones financieras comparables aparecen en un segundo nivel la reducción de desigualdades de sexo, la adaptación a las nuevas tecnologías, el fomento para la creación de empresas y la conciliación entre la vida familiar y profesional. La lucha contra el racismo y el apoyo a las personas que solicitan asilo reciben prestaciones más reducidas.

## V. LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS PROGRAMAS EQUAL DE ÁMBITO SUPRAMUNICIPAL

El número total de programas EQUAL aprobados en los 25 Estados miembros de la UE es de 1.358, de los que 157 pertenecen a España. Tras Italia con 278 programas y Francia con 231 es el tercer Estado miembro con mayor número de proyectos vigentes. Tal como ya se explicaba en un epígrafe anterior, debido a los condicionamientos básicos establecidos para el proyecto global de investigación, sólo se han considerado los programas que tienen un ámbito territorial de aplicación supramunicipal. Por esa razón el número de programas EQUAL españoles que se van a tener en cuenta en este análisis territorial será de 135 en total. Un primer aspecto que sobresale es la considerable extensión territorial de muchos pro-



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos Grupo Territorios. 2004.

Figura 4. Distribución municipal proyectos Equal.

gramas. 52 de ellos, cifra que equivale a un 38,5% del conjunto, abarcan municipios de más de una provincia y, entre estos, 16 (11,9%) afectan a más de una Comunidad Autónoma. En concreto, 5 son compartidos por dos CCAA, y los otros 11 restantes por cuatro o más CCAA. Como caso extremo existen 2 programas que se extienden por trece CCAA. Su distribución espacial se aprecia en la Figura 4 en la que se ha dibujado el número de programas supramunicipales que se están aplicando en cada uno de los municipios españoles.

Existe un claro contraste entre el centro y la periferia. Se distingue una orla exterior de mayor densidad de programas que desde Galicia, área muy compacta, se extiende por la costa cantábrica y que a través del hiato de Cantabria enlaza con el País Vasco, Navarra y La Rioja. Desde aquí el área densa, bastante mermada, avanza por el eje del Ebro que deja hacia el norte el relativo vacío oscense y conecta con las comarcas catalanas. Su reparto en Cataluña resulta desigual ya que se alternan áreas algo más densas en Gerona y Lérida con otras dispersas en las provincias de Barcelona y Tarragona. El conjunto del eje mediterráneo puede considerarse también como una franja tupida pero con lagunas destacadas. Así se alternan los vacíos de Castellón, Alicante y Almería con las concentraciones de Valencia y Murcia. Al sur, en Andalucía, está instalado el segundo foco más intenso que junto con Galicia forman las dos zonas más amplias de mayor frecuencia de actuaciones EQUAL en los municipios. Las regiones centrales configuran una dilatada superficie de densidad rala. Las principales excepciones son el foco madrileño y, en menor medida, la mitad cacereña de Extremadura. Las áreas más desprovistas se localizan en las dos Castillas, regiones en las que se registra un mayor número de municipios que no cuentan con ningún programa. Todo indica que la mayor presencia de actuaciones EQUAL a escala municipal se relaciona con regiones más pobladas y, al menos en parte pues las excepciones son numerosas, con estructuras más urbanizadas. A modo de hipótesis la explicación de este reparto desigual podría obedecer a una menor capacidad organizativa de carácter asociativo en las áreas rurales y a la existencia de otros programas comunitarios o estatales que suplan en parte las funciones de EQUAL, como son por ejemplo los de desarrollo rural. Aunque el mapa comentado es expresivo, hay que diferenciar el hecho que representa: número de programas supramunicipales por municipios, del número absoluto de programas (aunque sea con duplicaciones), ya que la distribución regional de esta última cifra configura un panorama distinto, como se puede verificar en el Cuadro 2.

Existe una importante disparidad en el número de programas que cada región lleva a cabo, desde los 32 que funcionan en Andalucía hasta los 3 de Cantabria, sin contar el único programa en vigor en las ciudades de Ceuta y Melilla. Parte de la explicación obedece a las propias diferencias comparativas de extensión y población entre CCAA, aspecto que enseguida se tratará. Existen seis regiones que superan la media regional del número de programas: Andalucía, Galicia, Comunidad Valenciana, Cataluña, Castilla-La Mancha y Castilla-León. Y otras dos, Extremadura y Madrid, rondan dicha media. No es fácil descubrir demasiados rasgos socioeconómicos comunes entre ellas aunque predominan las regiones con una Renta Bruta per cápita inferior a la media española, pero junto a estas aparecen Madrid y Cataluña que la sobrepasan con amplitud. Para salvar las diferencias de peso demográfico, es aconsejable considerar otra clasificación relativa que relaciona el número de programas de las regiones con una población estándar, como por ejemplo los 100.000 habitantes que figuran en el Cuadro 2. La horquilla sigue siendo amplia entre los extremos de la Rioja, con 1,45

**Cuadro 2**  
**NÚMERO DE PICS, MUNICIPIOS Y POBLACIÓN IMPLICADOS POR CCAA**

CCAA	Nº de PIC EQUAL*	Nº municipios implicados	% municipios implicados	Población implicada	% Población implicada	% PIC/100.000 hab.
Andalucía	32	770	100	7.357.558	100	0,44
Aragón	4	730	100	1.204.215	100	0,33
Asturias	7	78	100	1.062.998	100	0,66
Baleares	4	67	100	841.669	100	0,48
Canarias	7	87	100	1.694.477	100	0,41
Cantabria	3	102	100	535.131	100	0,56
Castilla-León	11	950	42,24	1.786.024	72,71	0,45
Cast-La Mancha	14	581	63,22	1.254.858	71,28	0,80
Cataluña	17	946	100	6.343.110	100	0,27
C. Valenciana	18	462	85,24	4.107.909	98,68	0,43
Extremadura	10	383	100	1.058.503	100	0,95
Galicia	21	315	100	2.695.880	100	0,78
Madrid	10	179	100	5.423.384	100	0,18
Murcia	8	45	100	1.197.646	100	0,67
Navarra	5	273	100	555.829	100	0,90
País Vasco	8	250	100	2.082.587	100	0,38
La Rioja	4	174	100	276.702	100	1,45
Ceuta y Melilla	1	2	100	137.916	100	0,73
<b>España</b>	<b>184</b>	<b>6.394</b>	<b>78,83</b>	<b>39.616.396</b>	<b>96,99</b>	<b>0,46</b>

\* Es un listado con duplicaciones ya que los PIC que tienen un ámbito de aplicación suprarregional aparecen reseñados tantas veces como CCAA afecten. De ahí que la cifra de 184 correspondiente a España sea mayor que el número real de PICS sin duplicaciones.

Fuente: INE. Banco de datos del Grupo Territorios. Elaboración propia.

PICs por cada 100.000 habitantes, y Madrid, en último lugar con 0,18. De las nueve Comunidades que superan esta nueva media (0,46) (La Rioja, Extremadura, Navarra, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia, Asturias, Cantabria y Baleares) cuatro se encuentran encima de la renta media española y cinco debajo. La mezcla de regiones dispares, muy diferentes en cuanto a su estructura económica, sugiere que los problemas ligados a las desigualdades ante el empleo aparecen prácticamente en cualquier ámbito territorial con independencia de su nivel de desarrollo, si bien la plasmación de dichas desigualdades adoptará formas distintas acordes con las características propias de cada región. La discriminación positiva que se esta-

blece en el reparto de la financiación comunitaria entre regiones Objetivo 1 y regiones que no lo son también debe tener cierto influjo en la formalización de las AD. En concreto el 69,7% del presupuesto global está asignado a las primeras, 10 puntos por encima del porcentaje de población que representan. Al 41% de población restante que queda fuera del Objetivo 1 le corresponde el 30,3% del presupuesto global.

Del Cuadro 2 destaca por otro lado la gran extensión territorial que cubren estos programas. 14 CCAA tienen todos sus municipios implicados en algún programa. En el conjunto español casi el 80% de sus municipios participan en ellos. La excepción la constituyen las Comunidades de Valencia, Castilla-La Mancha y Castilla-León. El caso más llamativo se halla en la última región citada, donde sólo el 42,24% de sus municipios se integra en EQUAL. En provincias como Segovia aparecen sólo 2 municipios, 3 en Salamanca, 13 en Soria, 14 en Valladolid o 23 en Burgos. La proporción de municipios castellano-manchegos implicados es algo mayor, 63,22%. La proporción de la Comunidad Valenciana (85,24%) se debe a los vacíos que aparecen en el interior de la provincia de Castellón donde sólo el 40,74% de sus municipios participa.

Como consecuencia de la extensión territorial, la población potencial cuyos colectivos discriminados en el mundo laboral pueden beneficiarse de las acciones emprendidas es muy elevada. Nada menos que el 96,99% de la población española.

Se ha intentado efectuar un análisis más fino de la distribución territorial de los programas. Para ello las fichas de la Base de Datos elaborada contienen información sobre diferentes tipologías regionales. Por razones de síntesis se ha recurrido únicamente a la clasificación realizada por el *Study Program on European Spatial Planning* (SPESP) (Nordregio, 2000) que a su vez se utiliza en la *Estrategia Territorial Europea* (Comisión Europea, 1999). Los resultados no son del todo satisfactorios porque su grado de fiabilidad es reducido debido a varias dificultades intrínsecas a las características territoriales de estos programas. Un número

**Cuadro 3**

**DISTRIBUCIÓN DEL PORCENTAJE DE PICS EQUAL SEGÚN TIPOLOGÍAS REGIONALES**

Tipologías regionales (SPESP)	Eje 1 Área A	Eje 1 Área B	Eje 2 Área C	Eje 3 Área F	Eje 4 Área G	Eje 4 Área H	Total
Dominadas por una gran metrópoli	17,2	33,3	15,3	9,1	15,4	6,6	14,3
Policéntricas con elevada densidad	36,2	50,0	42,3	45,5	42,3	53,3	42,9
Elevada densidad urbana	7,0			4,5	7,7	13,3	6,5
Rurales bajo influencia urbana		16,7	42,4	9,1	15,4		3,6
Rurales con pequeñas y medias ciudades	39,6			31,8	19,2	26,8	32,7
Rurales alejadas							
Total	100	100	100	100	100	100	100
% Datos disponibles	80,5	50,0	59,1	45,8	65,0	52,0	62,2

Fuente: Banco de Datos del Grupo Territorios. Elaboración propia.

considerable de los mismos, como ya se ha mencionado, abarca territorios extensos, como pueden ser provincias completas, varias provincias e incluso territorios de varias CCAA, por lo que su catalogación en algún tipo establecido por el SPESP (Cuadro 3) resulta imposible ya que participan a la vez de varias categorías. Si a ello unimos algunas lagunas de la propia Base de Datos el porcentaje de casos EQUAL del que se dispone información alcanza sólo el 62,2 del total. Teniendo en cuenta el valor relativo de esta representatividad, el análisis de las cifras contenidas en el Cuadro 3 permite establecer ciertos parámetros espaciales.

El 75% de los casos se encuentran ubicados en regiones policéntricas con elevada densidad tanto urbana como rural y, en segundo lugar, en zonas rurales con pequeñas y medias ciudades. Si a esto se suma el 14,3% de iniciativas situadas en ámbitos dominados por una gran metrópoli se confirma la imagen cartográfica que anteriormente se comentaba en la que destacaban, no sin excepciones reseñables, las áreas de mayor densidad poblacional y urbana. En el extremo opuesto llama la atención la ausencia de iniciativas en áreas rurales alejadas. Esto último no significa necesariamente que dichas áreas no cuenten con programas de este tipo, sino que su detección no es factible al compartirlos con otras zonas de carácter más urbano y por tanto resultar inclasificables. Las diferentes áreas temáticas se ajustan bastante a la media, aunque resaltan ciertas disonancias. Las más notables corresponden a las áreas B y C. La primera se ocupa de combatir el racismo y la xenofobia en el mercado de trabajo, necesidad que como es lógico es más sentida en los focos de inmigración extranjera, las áreas urbanas y metropolitanas. Por ese motivo los programas que se han presentado en este área se localizan con marcada preferencia en áreas policéntricas de elevada densidad y en regiones metropolitanas. Conforme aumenta el grado de ruralidad su número desciende hasta desaparecer. Un comportamiento parecido se observa en el área C, que fomenta la creación de empresas, si bien en este caso su área de acción también se extiende a zonas rurales bajo influencia urbana. Las áreas dedicadas a la conciliación de la vida familiar y profesional y a reducir los desequilibrios se acercan más a la media, pero llama la atención en esta última el poco peso que muestra en las regiones metropolitanas. En las restantes el ajuste con los valores medios es estrecho.

## 1. Actuaciones y transnacionalidad

Los proyectos EQUAL reúnen una variada gama de actuaciones a partir de las acciones elegibles. Se ha optado por agruparlas (Cuadro 4) para facilitar su lectura, aunque debe tenerse presente que entre actuaciones de uno u otro grupo se dan cruces ya que existe una notable transversalidad entre ellas.

Las actividades de formación, sensibilización y las medidas compensatorias agrupan el 55% del total. Al parecer la estrategia adoptada por una gran parte de las AD para combatir la discriminación en el empleo de grupos desfavorecidos se basa en mejorar sus capacidades, de modo que se muestren más competitivos en el mercado laboral, y en sensibilizar a los agentes y a la sociedad en general sobre este problema. En concreto dentro de las labores formativas destacan las que pretenden paliar el «analfabetismo tecnológico» a través de la mejora de los conocimientos informáticos y de las nuevas tecnologías. Muy frecuentes son también los itinerarios formativos personalizados de inserción laboral o de aprendizaje para la creación de empresas. Un tercer tipo numeroso de acciones en este campo afectan al adies-

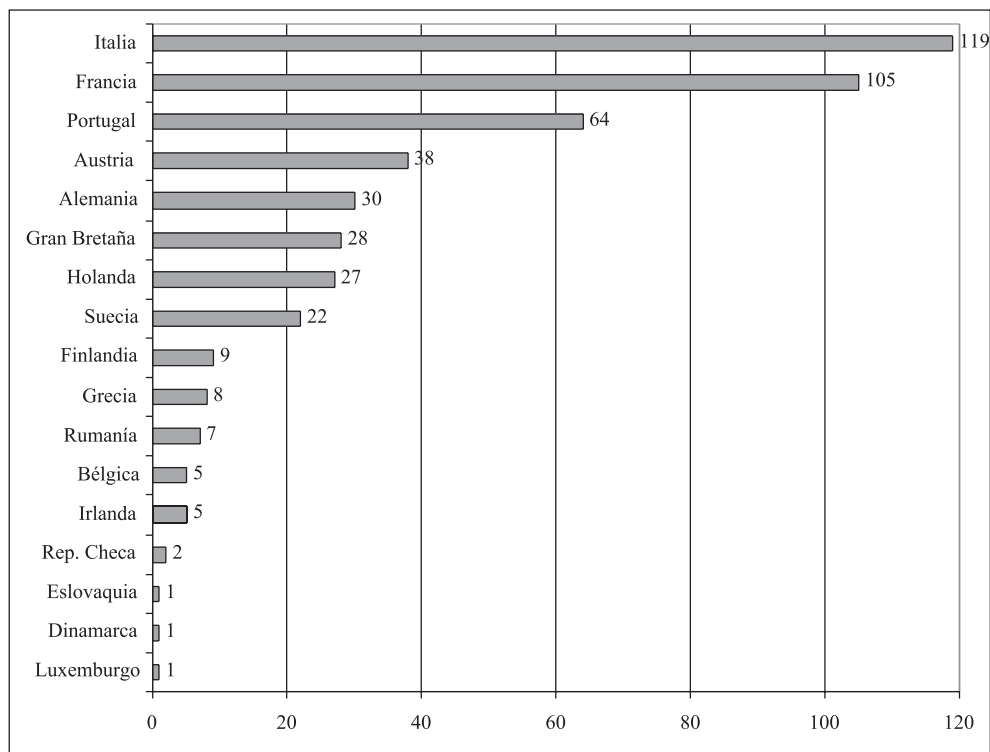
**Cuadro 4. DISTRIBUCIÓN DE LAS ACTUACIONES POR GRANDES GRUPOS**

Actuaciones	Nº	%
Actividades de formación	138	26,5
Acciones de sensibilización	82	15,7
Medidas de acompañamiento y compensatorias	66	12,7
Conciliación vida familiar y laboral	49	9,4
Información-Investigación	36	6,9
Creación organismos de inserción laboral	35	6,7
Fomento espíritu empresarial-Autoempleo	34	6,5
Incorporación de la mujer	20	3,8
Coordinación-Cooperación	20	3,8
Difusión de resultados	19	3,7
Nuevos yacimientos de empleo	16	3,1
Control de calidad de los proyectos	6	1,2
TOTAL	521	100

Fuente: Base de Datos del Grupo Territorios. Elaboración propia.

tramiento de una variada gama de profesionales que guardan relación con los objetivos de la iniciativa. Las actuaciones de sensibilización más veces seleccionadas atañen al conjunto de la ciudadanía sobre aspectos tales como interculturalidad, igualdad de género o de oportunidades. Actuaciones más específicas se dirigen hacia la concienciación de empresarios y trabajadores sobre las dificultades de incorporación laboral de estos colectivos y la conveniencia de crear empleo solidario. En el tercer grupo de actuaciones más representativas se han congregado diversas medidas de acompañamiento. Entre otras sobresalen las ayudas a discapacitados, itinerarios adaptados, creación de bolsas de trabajo, medición de la viabilidad de proyectos empresariales, fomento del asociacionismo, fomento del contacto empresas-nuevos emprendedores, etc.

La obligatoriedad de trabajar con al menos otra AD de otro país europeo permite esbozar el trazado de redes de cooperación a escala transnacional y analizar sus estrategias territoriales. En este sentido cabe adelantar la hipótesis de que la vecindad o cercanía entre países se convierte en un factor favorable para la cooperación. Para verificarla se han listado los convenios por países tal como aparece en la Figura 5. El número de cooperaciones supera al número de PICs españoles por dos motivos: una AD española puede establecer programas comunes con más de una AD de otros países y asimismo se han contabilizado el número de cooperaciones por cada CCAA, por lo que el resultado final tal como se ofrece en el gráfico presenta repeticiones ya que un mismo PIC puede aparecer en más de una CCAA.



Fuente: Banco de Datos del Grupo Territorios. Elaboración propia.

**Figura 5.** Número de cooperaciones transnacionales por países.

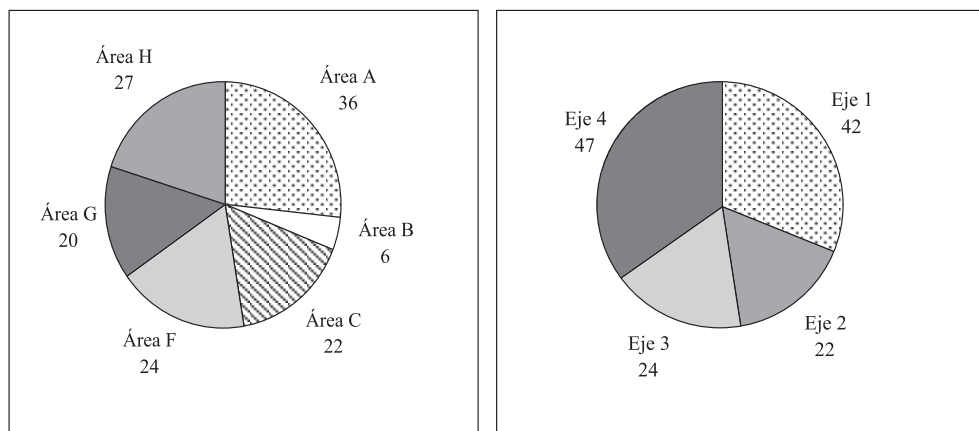
Los resultados confirman con matizaciones la anterior hipótesis. Los tres países preferidos por las AD españolas para establecer programas transnacionales de cooperación son dos fronterizos, Francia y Portugal, pero en primer lugar figura Italia. Más del 60% de la cooperación transfronteriza se circunscribe a estos tres países. Entre otros motivos que habría que investigar a escala local, el primer puesto de Italia debe relacionarse con similitudes culturales. Si las relaciones con estos países resultan lógicas por vecindad y por semejanzas socio-culturales, el cuarto puesto ocupado por Austria llama más la atención ya que queda fuera de las pautas de comportamiento esperadas. Lo que sí queda claro es que la presencia de este país centroeuropeo está ligada claramente a razones temáticas puesto que de las 38 cooperaciones hispano-austríacas, 33 se incardinan en el Eje 4 que vela por la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. De los Estados que ocupan los siguientes puestos (Alemania, Gran Bretaña, Holanda y Suecia) es reseñable el hecho de que Gran Bretaña se vea superada por el país germano y por Austria. A continuación se desgrena un rosario de países para cuya elección sin duda existirán motivos particulares que sería necesario analizar en cada caso de manera individual. En definitiva parece desprenderse de la anterior clasificación que para el establecimiento de redes transnacionales priman las razones de vecindad y de afinidad



sociocultural, aunque otros motivos, como los temáticos en el caso de Austria, también están presentes. Por otro lado también resulta esclarecedor que si se analizan a escala regional las áreas fronterizas con Francia y Portugal la vecindad inmediata no llega a privilegiar del todo la cooperación. Las regiones de la raya hispano-portuguesa se decantan en más ocasiones por relacionarse con Italia y Francia que con Portugal, país que en cuatro CCAA aparece en tercer lugar (Andalucía, Castilla-León y Galicia). Sólo en Extremadura pasa a ocupar el segundo puesto detrás de Italia. La cooperación con Francia de las comunidades fronterizas está más asentada, aunque no del todo. En Cataluña y Aragón las relaciones con el país galo ocupan la primera opción, pero no así en Navarra y el País Vasco donde dicho lugar pasa a ser ostentado por Italia. Incluso en la Comunidad Vasca las relaciones con Suecia sobrepasan en número a las francesas.

## VI. LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL POR EJES, ÁREAS TEMÁTICAS Y ACTUACIONES

La distribución del número de proyectos por los distintos ejes y áreas temáticas comprendidos en el programa operativo español sigue de cerca, como es lógico, el reparto presupuestario.



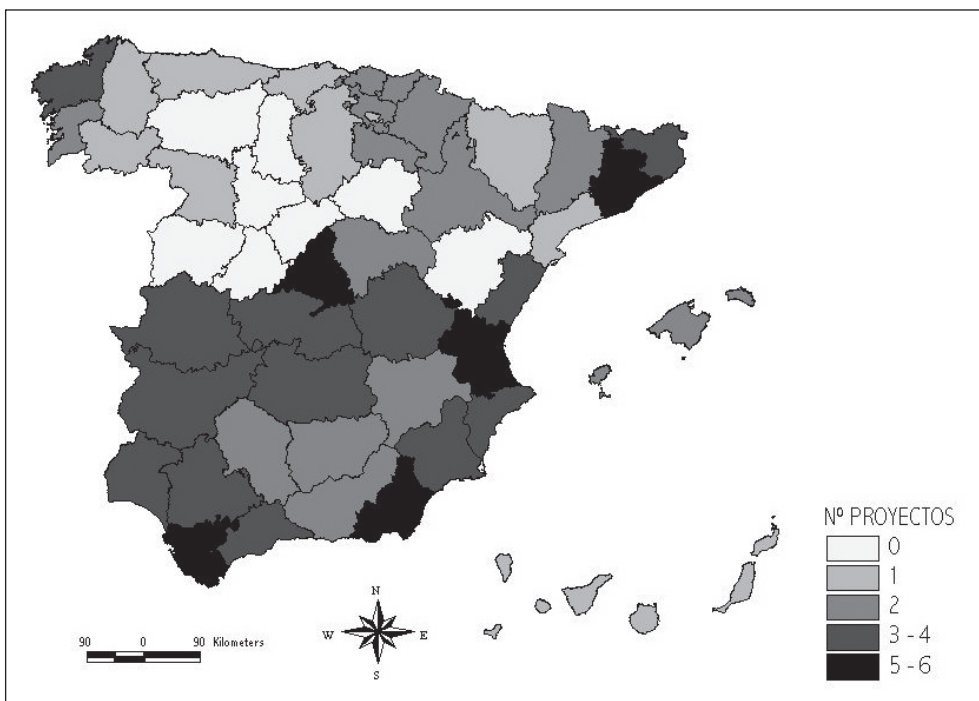
Fuente: Banco de Datos del Grupo Territorios. Elaboración propia.

**Figura 6.** Distribución del número de PICs EQUAL por Ejes y Áreas Temáticas

Los ejes con mayor número de proyectos son el cuarto (47 proyectos), dedicado a la búsqueda de la igualdad de oportunidades entre hombre y mujeres, y el primero (42) que se enfoca a la mejora de la inserción laboral de grupos discriminados. En este último eje el área temática preferida es la de promoción del acceso y reincorporación al mercado de trabajo (36 proyectos) frente a la lucha contra el racismo (6 proyectos). Por el contrario los proyectos aprobados en el cuarto eje se reparten de manera equilibrada entre las áreas de conciliación de la vida familiar y profesional y la que promueve la reducción de los desequilibrios de sexo en el trabajo. Las áreas de fomento del espíritu empresarial y de la adaptabilidad han generado un número parecido de proyectos, 22 y 24 respectivamente.

### El Eje 1. Mejora de la capacidad de inserción profesional y lucha contra el racismo

Se trata del pilar de EQUAL que tiene una mayor amplitud de posibles beneficiarios ya que la primera de sus áreas se enfoca a la inserción laboral de cualquier persona que pertenezca a grupos desfavorecidos frente al mercado de trabajo sea cual sea la causa de su desventaja. Por ello absorbe la parte más elevada del presupuesto (29% del total) y reúne, junto con el área dedicada a combatir las desigualdades por razón de sexo, el número mayor de proyectos, 43 si se tienen en cuenta los proyectos duplicados en más de una CA. En un lugar secundario también se encarga este eje de arbitrar actuaciones contra el racismo y la xenofobia en el ámbito laboral. A esta área se le dedica sólo el 5,2% del presupuesto y cuenta con el número más reducido de programas, 15 en total.



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos Grupo Territorios. 2004.

Figura 7. Distribución provincial proyectos Equal. Eje 1.

La distribución territorial del conjunto de programas del Eje 1 (Figura 7) manifiesta un señalado contraste de densidad entre la mitad septentrional y meridional de España. En las regiones meridionales y mediterráneas se concentra el mayor número de iniciativas. Destacan las CCAA de Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid, Castilla-La Mancha y, fuera de las zonas antes señaladas, Aragón y Galicia. Todas estas

regiones gestionan un número de proyectos superior a la media española. Como hipótesis podría pensarse que las regiones que se han interesado más por este eje deberían tener más acentuados determinados problemas de inserción laboral de colectivos en dificultad. Para comprobarlo se han utilizado parámetros como la renta per cápita, tasa de paro general, tasa de paro femenino, tasa de analfabetismo y tasa de empleo de personas discapacitadas en la fecha de entrada en vigor de los proyectos, el año 2001. Los resultados resultan bastante contradictorios sin que sea fácil detectar una tendencia dominante. Por un lado coexisten regiones con rentas inferiores a la media española, como por ejemplo Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha o Galicia, con otras que la superan con holgura, como es el caso de Madrid, Cataluña y, en menor medida Aragón. En principio parece deducirse que tanto en regiones ricas como pobres existen deficiencias en el acceso al trabajo de personas desfavorecidas. Por otro lado, aparecen regiones con tasas de paro general y femenino elevado (Andalucía, Extremadura, Galicia) junto con otras que las tienen reducidas (Aragón, Madrid, Cataluña). De las ocho regiones que se han citado con mayor número de programas en el Eje 1, la mitad tienen tasas de analfabetismo superiores a la media (Castilla La-Mancha, Extremadura, Andalucía, Comunidad Valenciana) y la otra mitad inferiores (Aragón, Madrid, Cataluña, Galicia). Por último tres regiones ostentan tasas de empleo de personas discapacitadas superiores al 29,8% que corresponde a la media estatal: Cataluña, 36,6 %, Castilla-La Mancha, 31,5 y Extremadura 31,1. Las restantes poseen valores inferiores. En definitiva que lo que predomina es una diversidad de regiones, ricas y menos ricas, con elevadas y bajas tasas de paro, analfabetismo o empleo de discapacitados, sin que se puedan discernir en este nivel de análisis relaciones claras de causa-efecto. Si en lugar de realizar el análisis a partir del número absoluto de proyectos en cada CA se utilizan valores relativos en relación con la población de cada región (nº de proyectos/100.000 habitantes), lo que nos proporciona la «densidad» de proyectos y por tanto la comparación interterritorial resulta más ajustada, los resultados varían hacia un mayor ajuste a cierta pauta de comportamiento pero que no era la esperada. En esta nueva clasificación se mantienen las CCAA de Aragón, Extremadura, Madrid, Cataluña y Comunidad Valenciana. Desaparecen las de Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia. Por último, se incorporan Baleares, La Rioja, Navarra, Murcia y Cantabria. El perfil medio de estas nuevas regiones se caracteriza, no sin excepciones, por rentas elevadas, bajas tasas de paro y de analfabetismo. Se trata por tanto de regiones «ricas» sin problemas tan agudos de exclusión en el empleo.

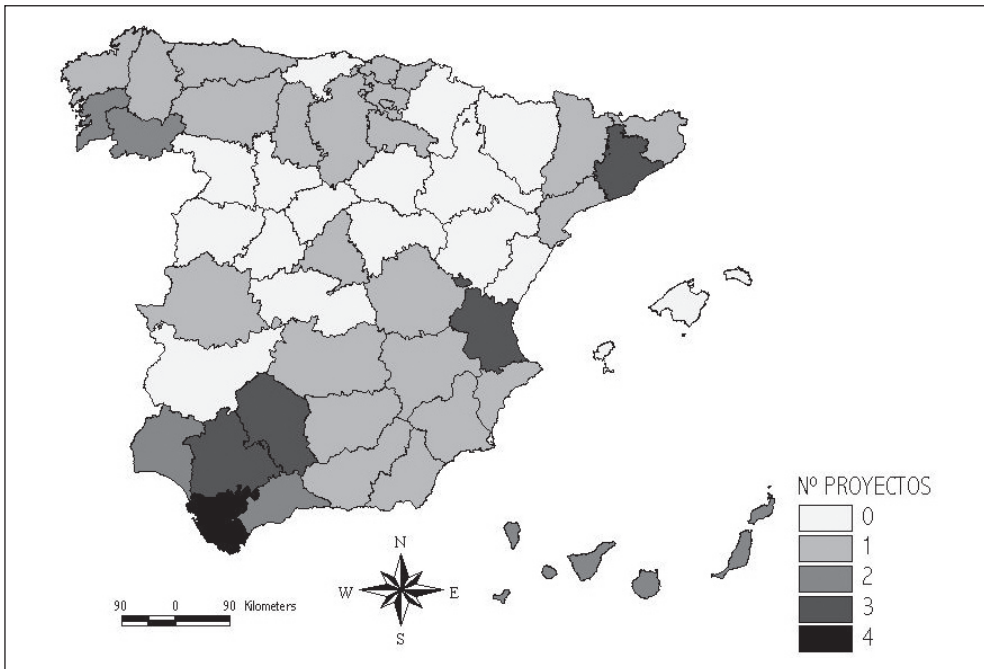
Si la escala de análisis se rebaja a las áreas contenidas dentro de este Eje 1 los resultados son diferentes entre sí. En el Área A (incorporación al mercado de trabajo de grupos marginados) las conclusiones que se determinaban para el conjunto del eje se mantienen idénticas: las mismas regiones con sus mismas características. La segunda área, centrada en prácticas de ayuda a inmigrantes y grupos étnicos segregados para que se incorporen al mercado de trabajo en condiciones más ventajosas de las que sufren, sí que ofrece relaciones más claras con determinados parámetros. En este caso se ha utilizado el porcentaje de extranjeros registrados en cada región. La relación es positiva. La mayor parte de las regiones que han tenido un mayor interés por este programa registran un porcentaje de extranjeros superior a la media española: Baleares, Madrid, Murcia, Comunidad Valenciana, Cataluña y Navarra. A estas hay que añadir otras dos que rondan dicha media, Aragón y Andalucía. Aparte de esta correlación positiva es destacable el hecho de que ninguna de las restantes CCAA hayan

propuesto algún proyecto de este tipo. En este sentido hay que valorar la circunstancia de que en ciertas regiones españolas, como son las mediterráneas e insulares, la presencia de un elevado contingente de extranjeros no es en todos los casos sinónimo de segregación, más bien se trata muchas veces de individuos de clases medias y altas que se trasladan en busca de un clima y un ambiente más apetecible.

## El Eje 2. Fomento del espíritu empresarial

Este Eje se circunscribe al Área C la cual promociona el fomento de la actividad emprendedora a grupos sociales en dificultad a través de la implantación de sistemas complementarios de apoyo, refuerzos técnicos o financieros y la aportación de servicios compartidos. Su presupuesto es igual al eje dedicado a la adaptabilidad, 15% del total, e inferior a los otros dos ejes restantes. Resulta ser el eje que menor número de proyectos presenta, 30 en un listado con repeticiones en las CCAA. La Figura 8 muestra su distribución provincial.

Sobresalen las provincias de la Andalucía occidental, Valencia, Barcelona, las dos gallegas meridionales y las canarias. En el otro extremo destacan los vacíos de la cuenca del Ebro y de varias provincias del centro peninsular. A escala regional las CCAA que en números absolutos superan la media (2 o más proyectos) son las siguientes por orden decreciente: Andalucía, Galicia, Comunidad Valenciana, Canarias, Cataluña, Castilla-León. En cifras



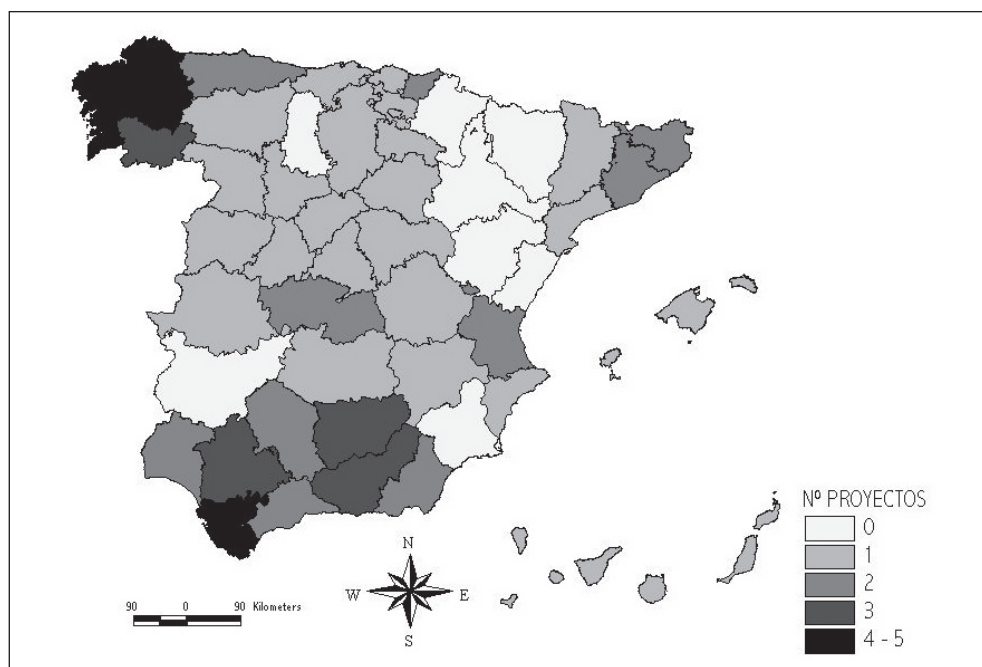
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos Grupo Territorios. 2004.

**Figura 8.** Distribución provincial proyectos Equal. Eje 2.

relativas a su población la lista se mantiene igual con la excepción de la incorporación de La Rioja. ¿Dónde se podría pensar a priori que la necesidad de ayudas para la creación de empresas por parte de gente discriminada se considera más necesaria? ¿En sociedades con déficit de cultura empresarial, con reducido número de PYMES y escasa presencia de empresarios, o en aquellas otras en que la propia existencia previa de un sustrato emprendedor provoca un efecto realimentador ya que se juzga estratégica la promoción empresarial? En este caso de aplicación de programas EQUAL los resultados no se inclinan con claridad hacia ninguna de esas alternativas. Participan regiones con elevada cultura empresarial y presencia de numerosas PYMES, como Cataluña, con otras como Andalucía en la que sucede lo contrario. Y lo mismo cabe decir de las regiones que se mantienen por debajo de la media. Tampoco se establecen relaciones satisfactorias en uno y otro sentido si a los anteriores parámetros se añaden otros como paro juvenil, paro femenino o porcentaje de discapacitados. La situación vuelve a ser diversa y variopinta.

### Eje 3. Adaptabilidad de empresas y trabajadores

Su finalidad consiste en mitigar el desfase en los cambios económicos estructurales y tecnológicos de los procesos y agentes productivos. El presupuesto asignado se eleva al 15% sobre el total, cantidad igual a la del anterior eje. El número de proyectos con repeticiones



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos Grupo Territorios. 2004.

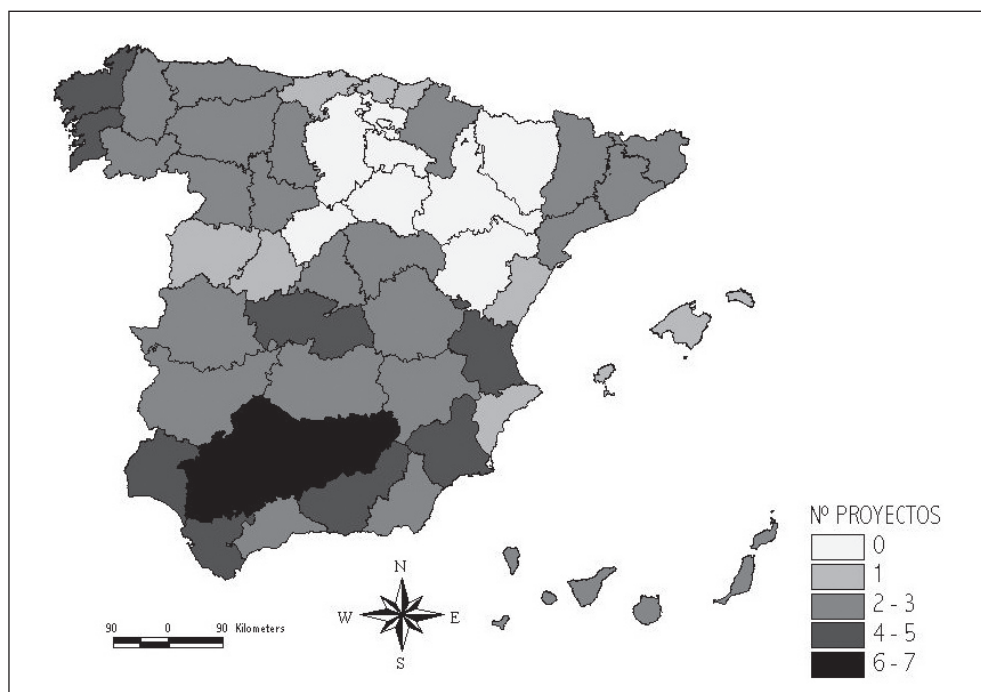
**Figura 9.** Distribución provincial proyectos Equal. Eje 3.

alcanza la cifra de 31, uno más que en el caso anterior, y se reduce a 24 sin duplicar aquellos que aparecen en más de una CA. Lo mismo que sucedía en el eje precedente, el escaso número de proyectos proporciona una fiabilidad relativa a las conclusiones generadas, ya que pueden existir comportamientos aleatorios que no llegan a ser subsumidos en el conjunto como sucede en series más largas. En cualquier caso se distinguen ciertas pautas en la distribución territorial que manifiesta la Figura 9.

El mayor número absoluto de programas corresponde a Galicia y Andalucía en primer término, seguidas del País Vasco, Cataluña y la Comunidad Valenciana, y a continuación en un tercer nivel Asturias y Castilla-La Mancha. Si se analiza la presencia relativa de proyectos en relación con la población regional se mantienen las regiones del País Vasco, Asturias, Galicia y Castilla-La Mancha, y se incorporan La Rioja, Cantabria, Baleares y Extremadura. Con la intención de valorar y ensayar una interpretación de este reparto territorial se ha recurrido a establecer relaciones con parámetros como el nivel de presencia de intranet, internet y correo electrónico en las empresas y de ordenador y acceso a internet en los hogares. Estos criterios ayudan a dimensionar el grado de utilización de las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento (NTIC) en las distintas sociedades regionales, aunque como es sabido las diferencias internas a escalas más locales son acusadas. Los resultados de la comparación revelan que las regiones en las que estos programas están más difundidos se corresponden con dos o incluso tres tipos diferenciados. Por un lado aquellas que presentan una mayor utilización de nuevas tecnologías tanto en empresas como en viviendas. Es el caso de Cataluña, País Vasco, y en menor medida la Comunidad Valenciana, Asturias, Cantabria y La Rioja. Con un bajo nivel tecnológico aparece un grupo formado por Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia y Extremadura. Aunque no resulta fácil dar una interpretación a esta escala analítica dado el número de casos, esta dicotomía regional podría obedecer a lo siguiente. La necesidad sentida de incorporar programas que fomenten las nuevas tecnologías puede provenir de dos situaciones contrapuestas. Las regiones en las que por el uso frecuente de las NTIC en los procesos productivos y en las relaciones sociales se ven impulsadas a incorporar dichas tecnologías a los colectivos desfavorecidos para que puedan tener un mínimo de competitividad y éxito en el ingreso en el mercado laboral. Las razones de las regiones menos avanzadas provendrían precisamente de la urgencia de su despegue tecnológico por lo que su fomento pasa a ser una actividad privilegiada.

#### **Eje 4. Conciliar la vida familiar y laboral y reducir los desequilibrios de sexo en el trabajo**

Ha sido el Eje que mayor aceptación ha demostrado. Sumando todos los programas que están activos en cada una de las CCAA su número se eleva a 65, 52 sin duplicar los casos de programas que actúan sobre más de una CA. Su reparto por las dos áreas temáticas que contiene es desigual. En el área dedicada a la conciliación de la vida laboral y familiar se registran 22 proyectos (20 sin repeticiones) y muchos más, 43 (27 sin duplicaciones) en el área de lucha contra la discriminación sexual en el mercado de trabajo. Su elevado número conjunto se corresponde con la segunda porción presupuestaria más alta del PIC tras el Eje 1, 31,2% del total. Las regiones que más han incidido en estas dos iniciativas son Andalucía, las dos Castillas y Galicia (Figura 10).



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos Grupo Territorios. 2004.

**Figura 10.** Distribución provincial proyectos Equal. Eje 4.

En la distribución territorial parece que se comprueba una relación con ciertas características de la marginación femenina en su faceta activa y laboral. El perfil de las regiones con mayor número de iniciativas, tanto absoluto como relativo, se define por reducidas tasas de actividad y elevadas tasas de paro femeninas. En situaciones de discriminación por sexo en el acceso al trabajo la adopción de medidas que favorezcan la compatibilidad entre obligaciones familiares y laborales favorecerá en mayor grado a la mujer ya que es quien más sufre esa desventaja. Por ese motivo las regiones con un reducido número comparativo de mujeres activas han sido las que mayor interés han demostrado en su implantación. De forma paralela tasas de paro femenino elevadas se asimilan a regiones (Andalucía, las dos Castillas, Galicia, Extremadura) con mayor número de iniciativas en la segunda área temática de este eje enfocada hacia la reducción de los desequilibrios entre hombres y mujeres y la eliminación de la segregación en el trabajo.

## VII. CONCLUSIONES

El programa EQUAL representa un interesante referente del carácter intervencionista de las políticas públicas europeas. Constituye una muestra más de la mediación que el estado del bienestar efectúa sobre la organización socioeconómica, ante el convencimiento de que



las solas fuerzas del mercado son incapaces de solucionar graves problemas de equidad en el mercado laboral en este caso. En efecto, el programa es posible ponerlo en funcionamiento con el aporte mayoritario (98,2%) de dinero público en su presupuesto. Pero también se debe reflexionar sobre la excesiva trascendencia que los europeos conceden en sus valoraciones al papel del dinero, en particular si es público. Es necesaria sin duda en muchos casos la aportación financiera del Estado, pero ésta supone sólo una parte de los factores que deben intervenir en el éxito de cualquier iniciativa.

El análisis de la distribución espacial de los programas entre las diferentes regiones españolas sugiere algunas generalizaciones. No cabe duda en primer lugar del éxito del programa si se parte de una consideración territorial de tipo cuantitativo: casi el 80% de los municipios gestionan al menos uno de los 135 proyectos EQUAL de carácter supramunicipal, lo que equivale a decir que la población potencial afectada alcanza el 97% del total. Además muchos de estos programas se caracterizan por su notable extensión territorial que supera los límites provinciales y aún los autonómicos. Su reparto dibuja un neto contraste centro-periferia. Las regiones de la orla externa muestran una mayor densidad de proyectos, destacando Andalucía y Galicia. En general la distribución más densa de los PICs coincide con las regiones más pobladas y urbanizadas. Concretando más los proyectos se concentran en regiones policéntricas con elevada densidad urbana y rural y en segundo lugar en zonas rurales que poseen una red urbana asentada de pequeñas y medianas ciudades. El tercer ámbito favorecido corresponde a las áreas metropolitanas. Por el contrario no se han establecido programas supramunicipales de este tipo en lugares de ruralidad profunda, como muestran los vacíos de comarcas del interior peninsular.

Entre las actividades concretas que llevan a cabo los programas operativos destacan por su frecuencia las de formación, sensibilización y las que establecen medidas compensatorias y de acompañamiento. Un aspecto de interés reside en la obligatoriedad de la transnacionalidad, ya que apoya directamente la colaboración más allá de las fronteras y permite establecer redes territoriales de difusión de buenas prácticas. A la hora de establecer los contactos internacionales entre AD se detecta una marcada preferencia por países vecinos y con afinidades culturales (Francia, Portugal, Italia).

Por último la hipótesis de partida que se definía al principio no se confirma más que de una manera parcial. No se desvelan con facilidad pautas de comportamiento que expliquen la elección de áreas temáticas según las características socioeconómicas de las regiones. Por un lado existen algunos parámetros que guardan una relación perceptible con la elección efectuada. Este es el caso de las medidas dedicadas a la erradicación del racismo y la xenofobia en el mercado de trabajo que tienden a ubicarse en los territorios con mayor número de extranjeros residentes. También se registra una relación positiva entre la preferencia por proyectos que encaren la lucha contra la discriminación sexual en el trabajo y tasas de actividad femenina reducidas y elevadas tasas de paro femenino. En el Eje 3 que se preocupa por menguar el subdesarrollo tecnológico de colectivos en dificultad frente al trabajo se comprueba una doble relación contrapuesta. Las regiones que se interesan por estos programas pertenecen tanto a territorios «tecnológicos», en los que el manejo de las NTIC se ve necesario para garantizar cierta competitividad en el mercado de trabajo como a regiones de menor desarrollo en las que precisamente el déficit de esos componentes les incita a su implementación. Pero por otro lado existen tipos de medidas para las que no puede confir-



marse una relación clara con ninguno de los parámetros seleccionados. En el área temática dirigida a la inserción laboral (Área A) el análisis de frecuencias señala una amplia variedad de regiones con estructuras socioeconómicas contrapuestas en renta per cápita, paro total y femenino, niveles de formación o tasas de empleo de discapacitados. Tampoco es factible establecer pautas relacionales en las medidas de fomento de la actividad empresarial ya que de ellas participan a la vez regiones con una cultura empresarial asentada y elevado número de PYMES como otras en las que sucede lo contrario. Es decir que lo que se vislumbra con frecuencia es la diversidad regional ante un mismo comportamiento.

En definitiva cabe concluir que sí debe existir una interpretación territorial pero la escala regional no resulta la más adecuada, ya que sirve bien para describir y establecer pautas comparativas pero su capacidad interpretativa en este caso se revela deficiente. Las motivaciones por las que un grupo social coordinado opta por incorporarse a un determinado programa y a elegir sus objetivos y actuaciones deben ser estudiadas a escala local. A esta escala se descubren las auténticas necesidades, los intereses y los equilibrios de poder que ayudan a comprender las decisiones y sus consecuencias. Asimismo la escala local permite realizar el seguimiento y la valoración de los resultados.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDREWS, D., GREEN, C. AND MANGAN, A. (2004): «Spatial inequality in the Australian youth labour market: The role of neighbourhood composition». *Regional studies* 38 (1): 15-25.
- ARJONA, R., LADAIQUE, M. AND PEARSON, M. (2003): «Growth, inequality and social protection». *Canadian public policies – Analyse de politiques* 29 Suppl. S: S119-S139.
- ATKINSON, A. B. (2000): «The changing distribution of income: Evidence and explanations». *German Economic Review* 1 (1): 3-18.
- AUSTEN, S. (2003): *Culture and the labour market*. Elgar: Cheltenham and Northampton.
- BARRET, A., FITZGERALD, J. AND NOLAN, B. (2000): «Earnings inequality, returns to education and immigration into Ireland». *C.E.P.R. Discussion Papers*: 2493 2000.
- BOOTH, A. y ZOEGA, G. (2002): «If you're so smart, why aren't you rich? Wage inequality with heterogenous workers?». *C.E.P.R. Discussion Papers*: 3190 2002.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones relativas a la Iniciativa Comunitaria EQUAL*. Bruselas, 14.04.200, C(2000)853.
- COMISIÓN EUROPEA (1996): *Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones modificadas para los programas operativos o las subvenciones globales que los Estados miembros están invitados a presentar en el marco de la iniciativa comunitaria de Empleo y Desarrollo de los Recursos Humanos destinada a fomentar el crecimiento del empleo, principalmente mediante el desarrollo de los recursos humanos*. Bruselas, Comunicación 96/C 200/06 (DOCE 200/06, 19.7.1996).  
<http://www.uv.es/cde/GFC/convocatorias/EMPLEO9601.html>
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *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*. Bruselas, DOCE 340/C de 10.11.1997.  
<http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/amsterdam.html>

- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *EQUAL. Nuevas formas de combatir la discriminación y la desigualdad en el ámbito del empleo*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equal/data/document/broch\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/data/document/broch_es.pdf)
- COMISIÓN EUROPEA (2000<sup>a</sup>): *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*. Bruselas, Comunicación 2000/C 127/2, DOCE C 127/2, 14.4.2000.  
[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2000/c\\_12720000505es00020010.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2000/c_12720000505es00020010.pdf)
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *Guía EQUAL de Transnacionalidad*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equal/data/document/transnatguide\\_es.doc](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/data/document/transnatguide_es.doc)
- COMISIÓN EUROPEA (2003): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones por la que se establecen las orientaciones relativas a la segunda fase de la Iniciativa Comunitaria EQUAL por lo que respecta a la cooperación transnacional para promover nuevos métodos de lucha contra todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo*. Bruselas.  
[http://europa.eu.int/eurlex/es/com/cnc/2003/com2003\\_0840es01.pdf](http://europa.eu.int/eurlex/es/com/cnc/2003/com2003_0840es01.pdf)
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *EQUAL in practice. Handbook for the implementation of EQUAL in new Member States*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equal/data/document/handbook.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/data/document/handbook.pdf)
- GOSLING, A. y LEMIEUX, TH. (2001): «Labour market reforms and changes in wage inequality in the United Kingdom and the United States». National Bureau of economic Research, *Working Papers*: 8413 2001.
- HEITGER, B. y STEHN, J. (2003): «Trade, technical change, and labour market adjustment». *The World Economy* 26 (10): 1481-1502.
- MACKAY, R. R. (2003): «Twenty-five years of regional development». *Regional Studies* 37 (3):303-317.
- MARTIN R. L. y MORRISON PH. S. (eds) *Geographies of labour market inequality*. Routledge: New York.
- MTAS *EQUAL. Resumen programa operativo español*.  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equal/data/dicument/sumcipesp\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/data/dicument/sumcipesp_es.pdf)
- MORA, F. y BUSEYNE, N. (2001): «Les programmes d'initiative communautaire: se former en Europe». *Actualité de la formation permanente: Paris-la-Défense* 173: 33-39.
- MUSTERD, S. (2003): «Segregation and integration: a contested relationship». *Journal of ethnic and migration studies* 29 (4): 623-641.
- NORDREGIO (2000): *Study Program on European Spatial Planning*.  
[www.nordregio.es/spespn/welcome.htm](http://www.nordregio.es/spespn/welcome.htm)

- OLIVER, A. y RAMOS, X. (2001): «Capital humano y desigualdad en España 1985 1996». *Papeles de economía española* 0 (88): 240-256.
- RUIJTER, J. M. P. DE, VAN DOORNE-HUISKES, A. AND SCHIPPERS, J. J. (2003): «Size and causes of the occupational gender wage-gap in the Netherlands». *European Sociological Review* 19 (4): 345-360.
- TAYLLOR, P. (2004): «Open markets and welfare values. Welfare values, inequality and social change in the silver age of the welfare state». *European societies* 6 (1): 29-48.
- TROITIÑO, M. A. et al. (2003): «Líneas de actuación y territorios afectados por la iniciativa EQUAL en las Comunidades de Madrid y Castilla La Mancha». *Actas del I Congreso Internacional sobre Territorios, Cooperación y Desarrollo Sostenible*, Cáceres. Edición en CD.
- U.A.F.S.E. (2004): *Programa de la Iniciativa Comunitaria EQUAL España. 2ª versión. Marzo 2004*. Madrid.  
[http://www.mtas.es/uafse/equal/descargas/PIC\\_EQUAL\\_2.PDF](http://www.mtas.es/uafse/equal/descargas/PIC_EQUAL_2.PDF)
- U.A.F.S.E. (2004ª): Presentación gráfica de la Iniciativa Comunitaria EQUAL.  
[http://www.mtas.es/uafse/equal/descargas/PRESENTACION\\_EQUAL\\_final.ppt](http://www.mtas.es/uafse/equal/descargas/PRESENTACION_EQUAL_final.ppt)

