

PRESTACIONES ASISTENCIALES Y SERVICIOS SOCIALES A FAVOR DE TRABAJADORES MIGRANTES TEMPORALES

Juan Romero Coronado
Universidad de Granada

El objeto de análisis de la presente comunicación se fundamenta en la relevancia que para la protección social de los trabajadores migrantes de carácter temporal tienen las prestaciones asistenciales y los servicios sociales. De manera particular se trata de incidir en el desarrollo de los programas desarrollados por los servicios sociales comunitarios a favor de este colectivo.

Dentro de estos programas destacan los de alojamiento temporal en aquellos municipios en los que se desarrollan actividades de temporada y los de información y asistencia y asesoramiento a las personas emigrantes y sus familias. Para desarrollar estos últimos se han establecido oficinas de Asistencia Técnica a Personas Emigrantes y sus Familias con el objetivo último de mejorar las condiciones de vida de este colectivo y establecer planes de actuación que eviten los problemas generados por la temporalidad. Estas oficinas prestan asistencia directa a las personas que formulan cualquier tipo de consulta y colaboran con los Ayuntamientos en la puesta en explotación de proyectos empresariales que eviten las emigraciones. Para su puesta en marcha se siguen dos modalidades. La primera de ellas consiste en la contratación de profesionales con el fin de garantizar a los trabajadores emigrantes la información, orientación y asesoramiento, así como las distintas prestaciones básicas de los Servicios Sociales Comunitarios. La segunda es la de los denominados puntos de información integrados en los que trabajan de forma simultánea expertos en extranjería, en orientación laboral y mediadores culturales.

No obstante, y por diversos factores, últimamente están adquiriendo un papel relevante los denominados programas de inclusión. Entre esos factores hay que resaltar la expansión de los colectivos afectados y la colaboración importante de la iniciativa privada, colectivos empresariales y ONGs junto a la gestión y coordinación de las distintas Administraciones Públicas competentes: local, autonómica y estatal. De esta forma la atención al colectivo de personas temporeras se está convirtiendo cada vez más en un dispositivo de protección social de personas inmigrantes ya que muchas de las personas temporeras ya no son autóctonas. Ello está generando problemas en la determinación de las medidas ya que existen límites muy difusos entre las medidas de atención a trabajadores temporeros y las medidas de atención específica a trabajadores inmigrantes. Es por ello que estos programas están dotados con recursos específicos para atender a necesidades especiales y dentro de ellos se encuentran los planes para facilitar la integración e inserción de personas trabajadoras inmigrantes extranjeras entre los que destacan los programas derivados de la mediación intercultural y las subvenciones de Urgencia Social que se destinan desde las Direcciones Generales de Servicios Sociales y de Inclusión para la realización de planes de atención humanitaria.

Con base en los anteriores presupuestos el contenido de la presente comunicación parte de una contextualización del colectivo que se ve afectado por estas actuaciones de la administración, con posterioridad, se centra en la distribución de competencias de estas actuaciones entre las distintas administraciones públicas y seguidamente pasa a desarrollar cada una de esas actuaciones en función de cada ámbito competencial previamente delimitado.

1. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES TEMPORALES

El artículo 42 de la Constitución Española establece como principio rector de la política social y económica que "el Estado español debe velar especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno". Con ello se consagra al máximo nivel la tutela jurídica de la protección social de los trabajadores migrantes españoles que se desplazan temporalmente al extranjero. Tradicionalmente este tipo de migraciones en España han venido ligadas a la realización de determinadas actividades agrícolas de temporada en países extranjeros. Estas actividades todavía tienen cierta relevancia en determinadas campañas agrícolas. Este es el caso de la vendimia francesa que todavía sigue siendo un reclamo importante, en particular para trabajadores temporales andaluces y extremeños. Así, en los últimos años un promedio de ocho mil personas han participado en esta actividad entre los meses de agosto a septiembre. Sin embargo, hay que tener en cuenta que dentro del colectivo de los trabajadores migrantes temporales se incluyen también los trabajadores inmigrantes que deciden realizar actividades temporales en nuestro país. Es por ello que se puede hablar de una doble vertiente en este fenómeno, la de los trabajadores españoles y sus familias desplazadas para realizar trabajos de temporada

en países extranjeros y la de los trabajadores inmigrantes que deciden realizar trabajos esporádicos en España.

En la actualidad ha aumentado notablemente el colectivo de los trabajadores inmigrantes temporales como consecuencia del incremento del trabajo de temporada en nuestro país, particularmente en el sector agrario a causa del cambio producido en el tipo de agricultura y cultivos. Ha adquirido gran importancia un tipo de agricultura intensiva, con cultivos forzados o protegidos, denominada "nueva agricultura" o "cultivo social", basada en cultivos de explotación familiar. En los últimos tiempos este tipo de agricultura ha dado lugar a un tipo de contratación temporal de carácter migratorio como consecuencia de los cambios producidos en la sociedad rural entre ellos el intercambio generacional, el despoblamiento rural, la poca aceptabilidad del trabajo agrario por la población autóctona, la tecnificación, el tamaño de las explotaciones... Se trata de una tipología de agricultura que requiere mucha mano de obra y que, como consecuencia de la estacionalidad de las campañas, genera la masificación de este tipo de contratación, siempre dependiendo de la climatología y del transcurso de las cosechas¹ (Martín Valverde, 1985: 22-31).

Esa situación de trabajo agrario temporal de carácter migratorio tiene una especial significación en las zonas de agricultura intensiva, provincias Andaluzas como Huelva, Almería o Jaén o la Comunidad Autónoma de Murcia. El desarrollo de las campañas agrícolas conllevan un aumento de la población tanto autóctona como inmigrante y dentro de estos los inmigrantes de temporada, muchos de ellos sin regularizar. Sin embargo, en la actualidad se está desarrollando cada vez con más frecuencia la contratación en origen con el apoyo de la Administración y los sindicatos ya que permite regular los flujos migratorios, garantiza los derechos laborales de los trabajadores agrarios y limita las prácticas fraudulentas y abusos que se sufren por parte de los trabajadores agrarios eventuales.

Esta temporalidad acarrea un conjunto de problemas que sólo pueden ser resueltos por parte de las Administraciones públicas a través de medidas de protección social, pero que además requieren de actuaciones directas por parte de los servicios públicos para garantizar su eficacia por lo que el mecanismo más adecuado resulta el de los servicios sociales. Entre los problemas más acuciantes destacan el desarraigo familiar, el fracaso escolar, la incertidumbre laboral, las contrataciones irregulares, etc.².

2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PARA LA ASISTENCIA SOCIAL DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES TEMPORALES

La gestión de los servicios sociales de los trabajadores migrantes temporales implica a todas las Administraciones Públicas por lo que se requiere una coordinación dinámica y exhaustiva. Sin embargo, la eficacia de una buena administración de los servicios sociales en este ámbito de la población tiene su componente institucional más importante en las autoridades regionales, ya se trate de comunidades autónomas, municipios, ayuntamientos o de otras formas de autoridad gubernamental subnacional³ (Chiari, Vecchione y Venturi, 1997: 183). En este sentido, el papel de las Administraciones autonómicas está siendo cada vez más relevante como consecuencia de la asunción de estas competencias a través de los Estatutos de Autonomía y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.2º de la Constitución Española cuando reconoce la competencia exclusiva al Estado en materia de Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (Monereo Pérez y Díaz Aznarte, 2008: 76).

Las administraciones autonómicas vienen realizando importantes esfuerzos a la hora de dotar a los distintos territorios de medios suficientes para hacer frente a los problemas que supone la lacra de la temporalidad. De esta forma, los servicios sociales autonómicos, aunque fuera del sistema de Seguridad Social, constituyen uno de los subsistemas más importantes de la protección social de este tipo de trabajadores⁴ (Vida Soria, 2003:

¹ En ese sentido se deben resaltar elementos como las fluctuaciones estacionales acusadas, las variaciones significativas según producciones y cultivos, las variaciones notables en función de las técnicas de cultivo y las formas de explotación que generan una incertidumbre o imprevisibilidad de las necesidades de mano de obra. A ello se añade la extraordinaria heterogeneidad regional de nuestro país con unos sistemas de explotación diferentes predominando en algunos casos las explotaciones familiares por cuenta propia completadas con otras actividades y en otros con el predominio del trabajo por cuenta ajena. Todo ello se agudiza con el retraso histórico del éxodo rural y su fuerte intensidad en los últimos treinta años, la debilidad política de los trabajadores por cuenta ajena y la influencia de los empresarios o propietarios en las instituciones del Estado

² Además, hay que tener en cuenta que el tratamiento de los servicios sociales en el ámbito rural, que es el contexto más significativo donde se desarrolla la asistencia social de los trabajadores migrantes temporales, ofrece unas características particulares ocasionadas por el predominio de la actividad agrícola que permiten establecer una diferenciación respecto al tratamiento de los servicios sociales en el ámbito industrial o más genéricamente urbano.

³ La descentralización se convierte en un principio administrativo clave para la consecución de los beneficios potenciales sociales en este ámbito permitiendo que estos trabajadores puedan gozar de unas condiciones de vida dignas. A nivel institucional da lugar a una mejor prestación de servicios y, en consecuencia, a un desarrollo más equilibrado y sostenible permitiendo que la acción de gobierno se desarrolle con un carácter más accesible, legítimo y responsable. Por ello agiliza la solución de los conflictos locales y promueve el acceso a la administración de los grupos con cierto riesgo de exclusión.

⁴ No obstante la instauración de una administración de servicios sociales de carácter descentralizado todavía debe de hacer frente a importantes retos como consecuencia de la existencia de estructuras administrativas que de por sí son débiles. Por ello se hace necesario

407-426). En las Comunidades Autónomas, en la medida en que asumen la competencia exclusiva en materia de servicios sociales atribuida en función de sus Estatutos de Autonomía, se han venido desarrollando una serie de programas que han incidido directamente en la raíz de la exclusión social de los trabajadores migrantes temporales. (Monereo Pérez y Díaz Aznarte, 2008: 52).

Las Comunidades Autónomas atienden al colectivo de trabajadores migrantes temporales y sus familias mediante la realización de planes integrales que afectan directamente a este ámbito de la población. Así, destacan las normas de solidaridad en educación, los planes de apoyo a las familias, los planes de absentismo escolar, la normativa reguladora de la exclusión social y la pobreza, los planes integrales y sectoriales de empleo, las acciones orientadas a la dotación de infraestructuras y recursos económicos... Pero, además, establecen medidas específicas para atender a las necesidades concretas de este sector de la población. Dentro de esta asistencia social específica las Consejerías de las Comunidades Autónomas tienen líneas de ayudas destinadas a la asistencia a las personas emigrantes temporeras y sus familias siempre que residan en el territorio de la Comunidad Autónoma y requieran de una atención social y educativa. También tienen un papel relevante las entidades locales con iniciativas de yacimiento de empleo y dotación a las familias de recursos y prestaciones sociales, educativas y económicas. Por último, pueden participar en la gestión las entidades privadas siempre que cumplan con unos determinados requisitos. Se les exige ser entidades sin ánimo de lucro legalmente constituidas, cumplir las obligaciones en materia de autorización y registro establecidas⁵, tener su ámbito de actuación en la Comunidad Autónoma correspondiente y solicitar solamente la financiación de programas de actuación, en ningún caso el mantenimiento de centros de acogida o análogos⁶.

3. ACTUACIONES ESTATALES: LAS SUBVENCIONES PARA LA ORDENACIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES QUE SE DESPLACEN PARA PARTICIPAR EN ACTIVIDADES DE TEMPORADA O CAMPAÑA

En el marco estatal, dada la asunción de competencias en esta materia por parte de las Comunidades Autónomas, el impulso a la asistencia social del colectivo de los trabajadores migrantes temporales tiene un carácter residual. En este sentido la Administración Estatal solamente asume un papel promocional que se desarrolla a través del marco de subvenciones para la ordenación de los flujos migratorios laborales de los trabajadores migrantes y su inserción sociolaboral que se articulan por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración. El marco normativo actual de estas subvenciones se desarrolla por la ORDEN TAS/1763/2007, de 11 de julio.

Hay que tener en cuenta además que esta actuación estatal en ningún momento se enmarca dentro de la normativa específica sobre asistencia social o servicios sociales de carácter nacional sino que se enmarca dentro de la normativa general sobre inmigración redundando en ese apartamiento del régimen jurídico del Estado en esta materia a favor del papel asumido por las Comunidades Autónomas. La Orden 1763/2007, más que formar parte del marco normativo estatal sobre asistencia y servicios sociales forma parte de las competencias atribuidas a la Dirección General de Inmigración para la ordenación y gestión de los procedimientos de concesión de autorizaciones de residencia y trabajo a extranjeros residentes en sus países de origen, así como la coordinación, regulación, ordenación y canalización de las migraciones interiores. De esta forma el marco de referencia de esta orden es el artículo 5 del Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cuando atribuye a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración la competencia para desarrollar la política del Gobierno en esta materia.

No obstante este carácter residual del marco normativo estatal en materia de asistencia y servicios sociales de los trabajadores migrantes temporales, hay que advertir que dentro de la política migratoria se ha otorgado a este conjunto de subvenciones públicas complementarias de la asistencia social migratoria llevada a cabo por las Comunidades Autónomas, Entidades Locales o instituciones colaboradoras un papel relevante como instrumento para la ordenación de los flujos migratorios laborales y la inserción sociolaboral de los trabajadores migrantes. El carácter estructural otorgado a estas medidas se refleja en los intentos de consolidar un orden normativo estable para este tipo de medidas mediante la presente orden. Con anterioridad, estas ayudas se habían regulado bien atendiendo a la normativa general sobre subvenciones o bien a la normativa referente a la convocatoria específica sobre este tipo de ayudas. En el marco de la normativa general sobre subvenciones se aplicaba directamente la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y su

garantizar el funcionamiento adecuado de las instituciones mediante la utilización de mecanismos y procedimientos para la gestión de los asuntos públicos locales que responda a las necesidades de este conjunto de la población. Por tanto, para lograr la especialización administrativa de estos trabajadores se tiene que pasar necesariamente por algún grado de descentralización.

⁵ En el caso andaluz vienen establecidas en el Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro y acreditación de los Servicios Sociales de Andalucía.

⁶ Actualmente en el ámbito andaluz esta participación se regula por la Orden de la Consejería para la igualdad y bienestar social de 12 de febrero de 2009, por la que se regulan y convocan subvenciones para el año 2009. En el Capítulo VI se determina cuales son esas entidades privadas

Reglamento de Desarrollo desarrollado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio. En cuanto a las convocatorias específicas había que tener en cuenta la Orden TAS/2344/2006, de 14 de julio, por la que se establecían las bases y se convoca para el año 2006, la concesión de subvenciones públicas para la ordenación de los flujos migratorios laborales y la inserción sociolaboral de los trabajadores migrantes.

3.1 El carácter migratorio y temporal de la actividad a realizar

El carácter temporal de las migraciones que se ven obligados a realizar los trabajadores a los que van destinadas estas medidas se manifiesta decisivamente en el ámbito de aplicación al que se refiere el artículo 1 de la Orden 1763/2007. En dicho artículo a efectos de conceder las subvenciones dirigidas a ordenar los flujos migratorios laborales y la inserción sociolaboral de los trabajadores migrantes se consideran trabajadores migrantes a los españoles, extranjeros residentes con autorización para trabajar y extranjeros no residentes contratados en sus países de origen pero siempre y cuando tenga que realizar su actividad laboral en trabajos de temporada o campaña. Sin embargo, además, se exigen otros dos requisitos adicionales tendentes a consolidar la regularidad y estabilidad de las contrataciones de estos flujos migratorios y justificar el sentido de las medidas atendiendo al desarraigo de la residencia habitual.

Con respecto al tema de la estabilización laboral se exige que los puestos de trabajo estén previamente ofertados y en relación con la existencia de una migración real y efectiva se atiende al criterio de la distancia en el desplazamiento desde la residencia habitual o desde el lugar de residencia del último empleo. En este último caso se exige que estos trabajadores se desplacen dentro del territorio nacional más de 100 kilómetros desde algunas de esas dos residencias. Sin embargo, se exceptúa este requisito en el caso de desplazamientos de trabajadores residentes en Ceuta o Melilla o en el caso de desplazamientos efectuados entre cualquiera de las islas que integran cada uno de los archipiélagos de Canarias y Baleares. Singularidad aparte merecen los desplazamientos colectivos de trabajadores en campañas concatenadas en los que la distancia de más de cien kilómetros sólo se tiene en cuenta en el primer desplazamiento. En el caso de estos desplazamientos y en los supuestos de atención educativa y asistencial para hijos de trabajadores migrantes la distancia de los cien kilómetros se contabiliza diariamente en el trayecto de ida y vuelta.

3.2 Actuaciones previstas

Las subvenciones que se ofertan por esta modalidad de ayudas se articulan en los siguientes ejes:

1. Participación en los procesos de selección de los trabajadores extranjeros. Están orientados a la selección de trabajadores extranjeros no residentes en España para apoyar los procesos selectivos en el extranjero que realizan las Comisiones de Selección previstas en los Acuerdos sobre regulación de flujos migratorios u otros órganos autorizados.
2. Organización y coordinación de los desplazamientos y contrataciones de los trabajadores. Se tratan de acciones que tienen la finalidad de gestionar las ofertas de trabajo en las campañas agrícolas de temporada que conllevan su contratación. En este caso se pone de manifiesto el carácter predominantemente agrario que tienen las migraciones de carácter temporal en nuestro país.
3. Desplazamientos colectivos de los trabajadores. Se trata de medidas tendentes a favorecer la movilidad geográfica de los trabajadores migrantes de forma colectiva, organizada y en grupo. Se exige que sean al menos diez trabajadores, que sea dentro del territorio nacional y al inicio y finalización de un periodo de contratación. En el caso de supuestos de trabajadores que participen en diversas campañas se tienen que cumplir dichos requisitos al inicio o finalización de cada uno de los periodos de contratación y también se aplican para los trabajadores que se desplacen 100 o más kilómetros en el trayecto de ida y vuelta.
4. Habilitación de plazas de alojamiento. Tiene la finalidad de proporcionar un alojamiento digno a los trabajadores migrantes contratados en las campañas agrícolas de temporada. Se señala en este caso una vez más el carácter agrario de la medida.
5. Asesoramiento e información sociolaboral. Se persigue que se facilite a los trabajadores migrantes de campañas agrícolas de temporada información y asesoramiento sobre los derechos y condiciones laborales del sector y de los servicios sociales a los que pueden acceder.
6. Atención educativa y asistencial para hijos de trabajadores Migrantes. Se tratan de subvenciones destinadas a dotar guarderías infantiles, comedores, o residencias, de las localidades de origen de los trabajadores, para evitar el desarraigo social y fracaso escolar, y facilitar la igualdad de oportunidades.

3.3 Beneficiarios

Las subvenciones no van destinadas directamente a los trabajadores migrantes temporales sino que estos reciben estos servicios a través de una actuación mediata a través de entidades ajenas a la administración estatal o, por lo menos, que no han sido creadas exclusivamente por el Estado para la prestación de estos servicios. En consecuencia los beneficiarios de las subvenciones son las entidades prestadoras de los servicios, aunque los servicios en última instancia redundan en beneficio de los trabajadores temporales migrantes. Dentro de estas entidades beneficiarias no se hacen grandes distinciones mientras que se cumplan las finali-

dades previstas. En este sentido no se diferencia entre entidades públicas o privadas, organizaciones empresariales o sindicales, agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, cooperativas o comunidades de bienes. En consecuencia, en la medida en que incluyen organizaciones privadas dentro de estas entidades se podría hablar de cierta externalización en la prestación de estos servicios.

En cuanto a los requisitos de estos beneficiarios en el caso de ser personas físicas tienen que residir en España y en el caso de ser personas jurídicas tienen que estar legalmente constituidas y radicadas en España. Deben realizar o haber realizado las actuaciones objeto de la subvención sin ánimo de lucro y deben haber justificado, en su caso, los subvenciones recibidas con anterioridad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para los fines previstos. Están obligados también a ejecutar directamente las actuaciones que constituyen el objeto de la subvención aunque se permite una subcontratación parcial de hasta un cincuenta por ciento en el caso de que fueran autorizados expresamente por la Dirección General de Inmigración, mediante la correspondiente resolución. Deben dar publicidad adecuada del carácter público de la financiación y de su cofinanciación por parte del Fondo Social Europeo atendiendo a la forma que se determine por las respectivas convocatorias y tienen que facilitar todas las informaciones que les sean requeridas tanto por la Intervención General de la Administración del Estado como por el Tribunal de Cuentas.

4. ACTUACIONES AUTONÓMICAS: ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ANDALUZ

4.1 Régimen jurídico de la asistencia social de los trabajadores temporales inmigrantes en Andalucía

El Estatuto de Autonomía de Andalucía establece que la Junta de Andalucía tiene el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan y dificulten su plenitud. Con respecto a los trabajadores que emigran para realizar trabajos temporales al extranjero el artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, incluye como andaluces a los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en Andalucía y a sus descendientes que acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Asimismo, el Art. 12.4 del Estatuto declara como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía la asistencia a los emigrados. Dentro de este contexto se explica el contenido del artículo 3 de la Ley de Servicios Sociales 2/1988, de 4 de abril, cuando establece que son titulares de derecho de los servicios sociales los extranjeros, refugiados y apátridas residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma, siempre de conformidad con lo dispuesto en las normas, tratados y convenios internacionales vigentes en la materia.

Por su parte el Decreto 205/2004, de 11 de mayo, por el que se regulan y establecen las competencias de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, al regular las competencias de la Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión relativas a esta materia, reconoce la doble vertiente que tiene la asistencia social de los trabajadores migrantes temporales en nuestro ordenamiento jurídico. Por una parte reconoce la asistencia a los trabajadores andaluces y sus familias desplazadas para realizar trabajos de temporada y por otra parte la promoción e integración social de los inmigrantes residentes y empadronados en los municipios del territorio andaluz. Sin embargo, dada la complejidad de las circunstancias que concurren en estos colectivos, hay que tener en cuenta que muchas de las competencias de la comunidad autónoma de Andalucía en relación con los trabajadores migrantes temporales se articulan a través de distintas políticas transversales que se desarrollan desde el Gobierno Andaluz. Dentro de estas políticas transversales destacan los Planes Andaluces para la Inclusión Social así como los Planes Integrales para la Inmigración en Andalucía.

4.2 Actuaciones Específicas

La Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, dedica su artículo 4 a lo que denomina "contenido de los servicios sociales", indica que en su actuación, los servicios sociales pueden estructurarse en dos grandes modalidades: Servicios sociales comunitarios⁷ y Servicios sociales especializados⁸ (Maldonado Molina, 2009). Respecto de esta clasificación interesa destacar en este punto que no es fácil distinguir conceptualmente los servicios sociales comunitarios de los especializados, ya que aunque la Ley 2/1988 indica que los especializados son los destinados a sectores determinados de la población, el criterio subjetivo no es determinante, dado que dentro de los servicios comunitarios se contemplan prestaciones básicas que sólo operan para sectores concretos, y el tipo de prestaciones no tienen una identidad propia de cada nivel. Así, normas sectoriales andaluzas como son la Ley 1/1999, de atención a las Personas con Discapacidad, o la Ley 6/1999, de atención y protección a las Personas Mayores, recogen en su articulado un precepto específico relativo a los servicios sociales comunitarios⁹. El criterio distintivo debe buscarse tanto en el alcance de la intervención como en la entidad interviniente de tal suerte que cuando se distingue entre servicios sociales comunitarios y especiales, se vienen a delimitar las competencias de la entidad pública que actúa.

⁷ A los que dedica el Capítulo II del Título II.

⁸ Regulados en el Capítulo III del mismo Título II.

⁹ Arts. 29 Ley 1/1999 y 11 Ley 6/1999.

Las áreas de actuación de los Servicios Sociales Comunitarios¹⁰, su carácter universal y globalizador, hace destinatarios de las mismas a los ciudadanos en general o a colectivos sociales con necesidades específicas, entre los que se incluyen los trabajadores migrantes temporales. Por su parte, el artículo 11 de la Ley 8/1988, de Servicios sociales de Andalucía, enumera unos colectivos que serán atendidos por los Servicios Sociales Especializados entre los cuales no se integran los trabajadores migrantes temporales¹¹.

Por tanto, solo puede hacerse referencia a actuaciones que tienen por objeto promover la asistencia a personas emigrantes temporeras y sus familias, que residan en el territorio de aplicación y que requieran una atención social y educativa específica¹² (García Herrero, 1988: 33). Dentro de las actuaciones que se desarrollan por estos servicios se encuentran las siguientes:

A) El desarrollo de programas:

1. De ayuda económica a las familias que atiendan, en origen, a los hijos e hijas de las personas emigrantes temporeras en la ausencia de sus padres y madres mientras están trabajando en las campañas migratorias.
2. De alojamiento temporal en aquellos municipios en los que se desarrollan campañas agrícolas de temporada.
3. De información y asistencia y asesoramiento a las personas emigrantes y sus familias. En este caso se establecen oficinas de Asistencia Técnica a Personas Emigrantes y sus Familias con el objetivo último de mejorar las condiciones de vida de este colectivo y establecer planes de actuación que eviten los problemas generados por la temporalidad. Estas oficinas prestan asistencia directa a las personas que formulan cualquier tipo de consulta y colaboran con los Ayuntamientos en la puesta en explotación de proyectos empresariales que eviten las emigraciones. Además, operativizan sus funciones, trasladándose a los municipios que lo soliciten cuando la asistencia afecte a colectivos de mayores. Para la puesta en marcha de estas oficinas se procede a la contratación en los Servicios Sociales Comunitarios de una persona trabajadora social durante la campaña, con el fin de garantizar a los trabajadores agrarios temporeros la información, orientación y asesoramiento, así como las distintas prestaciones básicas de los Servicios Sociales Comunitarios. También se lleva a cabo la información socio-laboral a las personas trabajadoras y empresarias del sector¹³ (Monereo Pérez y Molina Navarrete, 2002: 1341). Desde estos dispositivos locales, se coordina toda la intervención con las personas temporeras, poniendo en marcha y gestionando los restantes recursos comunitarios¹⁴. (Defensor del Pueblo Andaluz, 2005: 379). También existe otra modalidad denominada puntos de información integrados en los que trabajan de forma simultánea expertos en extranjería, en orientación laboral y mediadores culturales. Son el resultado de la coordinación entre las distintas administraciones: Estatal, autonómicas, diputaciones y entidades locales¹⁵. (Alemán Bracho y Trinidad Requena, 2006: 21).
4. Actuaciones previstas en los programas de inclusión. Se trata de recursos específicos para atender a necesidades especiales. Así, se encuentran los planes para facilitar la integración e inserción de personas trabajadores inmigrantes extrajeras entre los que se encuentran los programas derivados de la mediación intercultural. Dentro de estas otras actuaciones también se encuentran las subvenciones de Urgencia Social que se destinan desde las Direcciones Generales de Servicios Sociales y de Inclusión para la realización de planes de

¹⁰ Art. 6 de la Ley 2/1988

¹¹ Los colectivos "diana" de los servicios sociales especializados son la familia y la infancia, la tercera edad, las personas discapacitadas, los toxicómanos, las minorías étnicas, los grupos con conductas disociales y otros colectivos sociales que requieran una intervención social especializada.

¹² Estas actuaciones específicas se identifican con las estructuras básicas de los Servicios sociales que en su conjunto se han calificado como comunitarios. Estas estructuras básicas son: Servicios de información asesoramiento y valoración, servicios de acogida y convivencia, servicios de ayuda a domicilio y servicios de prevención y promoción. Sin embargo hay que tener en cuenta que estas estructuras básicas tienen un encaje muy difícil en las zonas donde estos trabajadores desarrollan esta actividad por lo que en realidad esto sería el final de un largo proceso. Suelen residir en pueblos que se "cierran" en las épocas de recolección y plantación de determinadas cosechas y que durante varios meses al año, sus habitantes se ven obligados a emigrar.

¹³ En este sentido los servicios sociales también funcionan como servicios institucionales que garantizan el acceso al empleo atendiendo dentro de las finalidades y expectativas generadas por la política de empleo. Se insertan por tanto dentro de la ordenación del artículo 40.1 de la Constitución al obligar a los poderes públicos a facilitar un puesto de trabajo dentro de un derecho al establecimiento de un sistema de garantías de "empleabilidad".

¹⁴ A pesar de lo anterior, se pone de manifiesto como a igualdad de situaciones de necesidad en la atención de los servicios social siempre terminan más desprotegidos los trabajadores migrantes temporales. Esta falta de adecuación se explica por la mayor escasez de recursos para afrontar las necesidades de la población, en muchos casos estos municipios tienen que compartir a los profesionales, lo que genera una "discontinuidad en el acceso a los mismos y la imposibilidad de realizar una atención adecuada a todas las demandas asistenciales de estos ámbitos territoriales de población". Es por esto que el Defensor del Pueblo Andaluz viene estableciendo como propuesta la necesidad de una reestructuración y mayor dotación de recursos para poder cubrir efectivamente las necesidades de este sector de la población.

¹⁵ En ellos intervienen competencias de Ministerios, Consejerías, Direcciones generales de Gobiernos Centrales y Autonómicos, Institutos, Concejalías, etc. Cada uno de distinta Administración Pública sea Central, Institucional, Autonómica o Local ha favorecido, tanto la legitimación de las acciones políticas como la legitimación del campo de los Servicios Sociales como tal. Esta consolidación administrativa ha servido, para favorecer la mejora de los niveles de calidad de los servicios, la mejora, muy sustancial, de los datos y estadísticas disponibles sobre este sector, y en última instancia en la modernización de los estilos de gestión. Es importantes destacar la aprobación de Planes de Actuación administrativa como el Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales y los planes sectoriales donde se encuentra el específico para trabajadores temporeros agrarios.

atención humanitaria. Estos planes se llevan a cabo cuando el gran número de personas inmigrantes que acuden a las campañas impide que todos puedan encontrar trabajo por lo que se encuentran sin recursos económicos y viviendo en condiciones de extrema necesidad.

B) El mantenimiento de:

a) Centros de atención a las personas trabajadoras temporeras. En el caso andaluz en las modalidades previstas en la Orden de 28 de julio de 2000, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales de los servicios y centros de servicios sociales de Andalucía y se aprueba el modelo de solicitud de autorizaciones administrativas. Dentro de esta red de centros de atención a trabajadores temporeros se pueden distinguir los siguientes: (Molina Navarrete, 2006: 119).

1.- Albergues de temporeros: Centros destinados a la atención de trabajadores temporales durante la prestación de sus servicios en períodos estacionales o de campaña, pudiendo comprender alojamiento, manutención y servicios de orientación e integración socio-laboral. Su objetivo es cubrir las necesidades básicas de este colectivo mientras que realiza su búsqueda de empleo en el municipio y la comarca durante un tiempo determinado. Dentro de este ámbito se encuentran las viviendas de acogida temporal para personas temporeras inmigrantes. Aquí se incluyen tanto las viviendas de primera acogida para inmigrantes transeúntes en busca de trabajo, como albergues permanentes para personas trabajadoras temporeras. Las Administraciones Públicas se encargan de promover la construcción de unidades habitacionales para personas trabajadoras temporeras.

2.- Centros de atención a hijos de trabajadores temporeros: Centros destinados a la atención de los hijos menores de edad laboral de trabajadores contratados para actividades estacionales o de campaña, en orden a la prestación de servicios de atención, vigilancia, socioeducativos, preventivos, de ocio y mantenimiento de dichos menores durante la jornada laboral de sus padres. En ellos se llevan a cabo programas contra el absentismo, de habilitación de centros de atención a hijos de trabajadores temporeros, de escuelas-hogar, de comedores, de actividades extraescolares y de facilitación del transporte escolar¹⁶ (Defensor del Pueblo Andaluz, 2005: 347). Se pueden distinguir a su vez distintos tipos de centros

- Centros de Día. Destinados a niños y niñas escolarizados de 4 a 16 años; cubren las horas extraescolares de lunes a viernes y aquellos períodos vacacionales que coincidan con temporadas de campaña. Puede incluir servicios de apoyo escolar, comedor y transporte. Algunos de estos centros solamente realizan actividades y atención a los hijos e hijas de las familias temporeras en el mes de agosto, mes coincidente con el cierre de la atención normalizada en los centros educativos, dependientes de la Consejerías de Educación.
- Aulas de acogida de atención extraescolar: Tienen la finalidad de compatibilizar el horario laboral de los padres y madres con el horario escolar de los niños y niñas en los centros escolares. Prestan cuidados diurnos en horario extraescolar, que incluyen actividades de apoyo escolar, de ocio y tiempo libre, deportivas, etc... Progresivamente se van insertando dentro de los planes generales de actuación de los servicios sociales en la medida en que son sustituidas por las aulas matinales que se ofertan desde las Consejerías de Educación (Gorri Goñi, 2003; Alemán Bracho, 2003; Comisión de las Comunidades Europeas, 2004; Casado, 2005)

3.- Residencias de atención a hijos de trabajadores temporeros: Centros destinados al alojamiento y manutención de los hijos menores de edad laboral de los trabajadores contratados para actividades estacionales o de campaña, que por dicha razón deben desplazarse fuera de su lugar de residencia habitual y no pueden dejarlos bajo acogimiento temporal de familiares directos. Son centros de atención socioeducativa, en régimen de internado, que incluyen servicios de apoyo escolar, comedor y alojamiento de forma ininterrumpida veinticuatro horas al día, siete días a la semana. Tienen un objetivo fundamental, el de apoyar a la familia y paliar el absentismo escolar de los hijos e hijas de las familias temporeras, asegurando, de esta forma, la continuidad educativa de estos niños y niñas. Asimismo, el desenvolvimiento de los padres y madres en la zona de destino es mayor, pues no tienen que ocuparse de los hijos e hijas y consiguen un mayor rendimiento en el trabajo y, por tanto, mayores beneficios económicos.

Las necesidades de una educación plena justifican el mantenimiento y mejora de una infraestructura de residencias y centros de atención dirigidos a los hijos e hijas de los trabajadores agrarios temporeros, con el fin de permitir la permanencia de los alumnos en sus pueblos de origen¹⁷ (Alemán Bracho y Trinidad Requena,

¹⁶ Sobre esta gestión se ha puesto de manifiesto la insuficiencia de la protección social para los trabajadores temporales migrantes. Así, existe coincidencia en señalar por parte de las entidades de iniciativa social más representativas de la Comunidad Autónoma que la estructuración territorial de los Servicios Sociales Comunitarios debería contar con una mejor implantación en los ámbitos agrarios, municipios que en el caso andaluz cuentan, por lo general, con menos de veinte mil habitantes. (Valoraciones de los grupos de iniciativa social sobre el funcionamiento de los servicios sociales comunitarios de Andalucía).

¹⁷ Hay que tener en cuenta que dentro de los planes para favorecer la Conciliación de la Vida Familiar y Laboral a través de la Atención a la Primera Infancia tienen prioridad los proyectos que contribuyen al asentamiento de la población en el ámbito rural. Estos programas se

2006: 77). Estas actuaciones se encuentran incardinadas dentro de los programas de "Reducción del Absentismo Escolar de Hijos de Trabajadores Temporeros" que se llevan a cabo en coordinación entre las Consejerías de Educación y los municipios donde el número de estos trabajadores resulta elevado. Estos programas pretenden abordar los problemas derivados de la alta tasa de absentismo entre las poblaciones afectadas por los desplazamientos de los trabajadores migrantes (Consejería de Igualdad y Bienestar Social. Junta de Andalucía, 2004: 12).

Este recurso se encuentra en claro descenso, gracias a la extensión de los Planes Familiares como recurso más normalizado y permanente. Dentro de estos planes se establecen conciertos con la mayor parte de las guarderías de la zona afectada.

b) Otros centros de titularidad municipal, no previstos normativamente, donde de manera temporal se atienden necesidades de las personas trabajadoras temporeras y de sus hijos e hijas: albergues, comedores, sociales,.... Prioritariamente se encargan de gestionar servicios básicos para la acogida los trabajadores temporeros tales como duchas/ropero, que proporcionan los mínimos de una atención básica. En el caso andaluz los centros citados tienen que cumplir las obligaciones establecidas en el Decreto 87/1996, de 20 de febrero por el que se regula la autorización, registro y acreditación de los Servicios y Centros de Servicios Sociales de Andalucía.

Dentro de estos centros se encuentran los denominados dispositivos de emergencia que tienen el objetivo de cubrir necesidades básicas mientras el trabajador encuentra la zona en la que trabajar. Sólo se puede permanecer en los mismos durante tres días.

Se está produciendo una evolución en estas actuaciones que obedecen a dos factores:

1. La expansión de los colectivos afectados. La atención a este colectivo laboral se está convirtiendo en un dispositivo de protección social de personas inmigrantes ya que muchas de las personas temporeras ya no son autóctonas. Ello está generando problemas en la determinación de las medidas ya que existen límites muy difusos entre las medidas de atención a trabajadores temporeros y las medidas de atención específica a trabajadores inmigrantes.

2. Además de la gestión y coordinación de las distintas Administraciones Públicas competentes, local, autonómica y estatal existe una colaboración importante de la iniciativa privada, colectivos empresariales y "ONGES"¹⁸. Especialmente significativa es la colaboración de los sindicatos mayoritarios con los servicios centrales por tener una importante labor representativa en los intereses de los trabajadores. Estos sindicatos, entre los que se encuentran UGT, CCOO y SOC, Sindicato de Obreros del Campo vienen realizando trabajos de apoyo en las campañas migratorias de personas trabajadoras migrantes en todo el territorio del Estado. Dicho trabajo se desarrolla la mayor parte de las ocasiones con la colaboración con las administraciones públicas. Su objetivo fundamental es el de mejorar las condiciones laborales, económicas y sociales de las personas trabajadoras migrantes, tanto autóctonas como inmigrantes¹⁹ (Márquez Prieto, 2008: 67; Vida Soria, 1974: 213; Hurst, P., 2005: 63)

Los sindicatos ejecutan actuaciones destinadas a incrementar la información de las personas temporeras sobre las condiciones laborales, dar a conocer la normativa aplicable y los recursos disponibles en cada zona agrícola. De esta manera implantan servicios de atención sociolaboral a las personas trabajadoras inmigrantes y emigrantes temporeros y sus familias, así como crean espacios temporales de análisis, reflexión y debate que fomentan la mejora de las condiciones laborales y sociales de éstos. En el caso de personas inmigrantes extranjeras vienen intensificando su labor sobre las condiciones de vida a través de actuaciones específicas y servicios. En cuanto a las familias temporeras autóctonas, el aspecto de sus condiciones de vida que hasta

financian con el fin de incrementar y mejorar la oferta de servicios de atención a la primera infancia, así como de facilitar el cumplimiento de la normativa vigente a los ya existentes. Se incluyen en este ámbito las Guarderías Infantiles Laborales de Titularidad de Corporaciones Locales o entidades sin ánimo de lucro.

¹⁸ Dentro de la colaboración y representación institucional agraria las organizaciones que tienen cabida en la práctica participativa de la Administración de los Servicios sociales tienen muy diversa naturaleza: sindicatos agrarios, cooperativas, organizaciones de productores, organizaciones comunitarias rurales... Aunque dada la singularidad de cada una de estas organizaciones su participación puede revestir diversos perfiles, en los últimos años como consecuencia de la globalización y las políticas de ajuste estructural se han establecido una serie de conexiones entre los distintos colectivos con la finalidad de fortalecer el papel de la representación agraria ante la administración.

¹⁹ Hay que tener en cuenta que para reforzar este papel institucional los sindicatos de trabajadores agrarios han tratado de reforzar sus alianzas con las organizaciones de pequeños productores agrícolas. Así, para fomentar esta red de alianzas en el mundo agrario la Unión Internacional de Trabajadores Agrarios inició en 1998 el proyecto Tierra y Libertad que consistía en el establecimiento de una serie de proyectos de adaptación de las formaciones sindicales con miras a conseguir la afiliación de los pequeños productores agrícolas. Con estos proyectos se pretendía garantizar la defensa común de los derechos jurídicos, un mejor acceso a la tierra y una mayor participación de los sindicatos agrarios y organizaciones de pequeños agricultores en la Administración. Sin embargo, en muchos casos esta relación ha resultado ambivalente. Por una parte, son muchos los objetivos comunes dentro del marco de la participación en los procesos institucionales de toma de decisiones y de desarrollo agrícola. Por otra parte, son también bastante los puntos de desencuentro sobre todo cuando se emplea a trabajadores agrarios por cuenta ajena por parte de los productores pequeños y también en los procesos de reforma agraria cuando está en juego la propia supervivencia de las pequeñas explotaciones.

ahora más preocupa es el de la educación de sus hijos e hijas, y las condiciones de habitabilidad de la campaña. Asimismo, se han puesto en marcha programas de formación para personas jornaleras y personas trabajadoras inmigrantes, que suelen consistir en la impartición de clases de castellano y de informática²⁰ (OIT, 2004: 36; Razavi, 2003: 290; Touraine, 2006:45).

5. CONCLUSIONES

Todo lo expuesto pone de manifiesto la importancia de las medidas asistenciales específicas de los trabajadores migrantes temporales para hacer frente a los riesgos generados por el carácter temporal y migratorio de las actividades que permiten sobrevivir a este colectivo de personas. Entre los riesgos de este tipo más acuciantes destacan el desarraigo familiar, el fracaso escolar, la incertidumbre laboral y las contrataciones irregulares. Sin embargo, no se puede concluir la presente comunicación sin poner de manifiesto los diversos retos a los que todavía tienen que hacer frente este tipo de medidas.

La estructuración territorial de los Servicios Sociales debería contar con una mejor implantación en los ámbitos donde predominantemente se desarrollan este tipo de actividades de temporada, municipios que cuentan, por lo general, con menos de veinte mil habitantes. A igualdad de situaciones de necesidad siempre termina desprotegido este tipo de población. Esta falta de adecuación se explica por la mayor escasez de recursos para afrontar las necesidades. En muchos casos estos municipios tienen que compartir a los profesionales, lo que genera una discontinuidad en el acceso a los mismos y la imposibilidad de realizar una atención adecuada a todas las demandas asistenciales de estos ámbitos territoriales de población. Es por esto que se propone la necesidad de una reestructuración y mayor dotación de recursos para poder cubrir efectivamente las necesidades de este tipo de trabajadores migrantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemán Bracho, C. (2003). *Políticas sociales en la España de las autonomías*. Madrid, España: Escuela Libre.
- Alemán Bracho, C. y Trinidad Requena, A. (2006): *Servicios Sociales: Planificación y Evaluación*. Navarra/España: Thomson-civitas.
- Casado D. (2005). *Avances en Bienestar social*. Madrid/España: CCS.
- Chiari, P., Vecchione, N. y Venturi, D. (1997). Il decentramento istituzionale del collocamento. En M. Biagi (Dir.). *Mercati e rapporti di lavoro* (p. 183). Milano/Italia: Giuffrè.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2004). *Política Social Europea*. Luxemburgo: Comisión CE.
- Consejería de Igualdad y Bienestar Social. Junta de Andalucía. (2004). *Centros de Servicios Sociales en Andalucía, Consejería para la igualdad y bienestar social*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Defensor del Pueblo Andaluz. (2005). *Informe Especial al Parlamento. La situación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía*. Sevilla: Defensor del Pueblo Andaluz.
- García Herrero, G. (1998). Los servicios sociales en el medio rural. En AA.W. *Los servicios sociales en el medio rural* (pp. 33 y ss). Madrid: Consejo General del Colegio Oficial de Diplomados de Trabajo Social y Asistentes Sociales (Siglo XXI de España Editores).
- Gorri Goñi, A. (2003). *Sistemas de bienestar social en Navarra*. Navarra: Universidad pública de Navarra.
- Hurst, P. (2005). *Agricultural Workers and their Contribution to Sustainable Agriculture*. Ginebra: FAO-ILO-IUF.
- Maldonado Molina, Juan Antonio. (2009). Los servicios sociales comunitarios. En José Luis Monereo Pérez y Carolina Serrano Falcón. (Eds.). *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Granada: Comares.
- Márquez Prieto, Antonio. (2008). *Repensar la Justicia Social*. Navarra: Thomson-Aranzadi.
- Martín Valverde, Antonio. (1985). Mercado de trabajo agrícola y legislación social en el medio rural. *TL*, 2, 22-31.
- Molina Navarrete, Cristóbal. (2006). Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto constitucional de competencias en las materias de empleo, trabajo y protección social. *ATSS, CEF*, 283, 119 y ss.
- Monereo Pérez, José Luis y Díaz Aznarte, María Teresa. (2008). *El Estado Social Autonomico. Estudio especial del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Albacete: Bomarzo.
- Monereo Pérez, José Luis y Molina Navarrete, Cristóbal. (2002). El derecho a la redistribución de la riqueza. El derecho al empleo. En AA.W. *Comentarios a la Constitución socioeconómica de España* (pp. 1341 y ss.). Granada: Comares.

²⁰ A fin de fortalecer su función representativa los sindicatos han establecido también conexiones con otro tipo de organizaciones cuyo objetivo principal ha sido el promover y defender los derechos de los trabajadores agrarios. Dentro de estas organizaciones se encuentran las organizaciones de mujeres campesinas, los movimientos de personas sin tierra y las coaliciones de explotaciones agrícolas familiares. Sus objetivos son también muy diversos: justicia social, igualdad de género, preservación de la tierra... En el ámbito latinoamericano es de destacar el papel de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que ha reunido en su estructura a cooperativas agrarias, asociaciones de producción, comunidades agrarias y pequeñas explotaciones familiares. También en Brasil hay que destacar el papel de la Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) que, a nivel mundial, es la organización nacional representativa más grande de los asalariados y de los trabajadores independientes agrarios