

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO ALTERNATIVA DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL.

Begoña Pérez Eransus
Equipo de Investigación Exclusión Social
Departamento de Trabajo Social
Universidad Pública de Navarra

El empleo como factor de integración social

La generación de oportunidades de empleo destinadas a colectivos desfavorecidos se constituye en una de las herramientas de incorporación más eficaces en la lucha contra la exclusión social. Si bien el acceso al empleo no es la única vía para conseguir mejorar la situación de dificultad de algunos colectivos sí que es considerado como un instrumento valioso de integración ya que permite no sólo mejorar la estabilidad económica, sino también la autonomía personal, la autoestima, la creación de relaciones sociales, el acceso al sistema de protección social y en suma facilita la incorporación social de las personas en situación de exclusión.

El acceso al empleo es hoy en día uno de los factores más importantes de integración social. Desde la revolución industrial, el sistema de bienestar se ha construido en torno al empleo, la estabilidad económica, el reconocimiento social, el acceso a la protección social, a la vivienda, las posibilidades de representatividad social e incluso la estructura familiar son algunos de los factores que dependen de la relación salarial estable de, al menos uno, de los miembros de la familia.

El debate en torno a la crisis del trabajo y la necesidad de reconocer la importancia de otros factores de integración está abierto y de hecho hay distintas tendencias que apuntan a distintas alternativas, hacia la necesidad de repartir el trabajo, hacia la posibilidad de que la integración y el sentido de pertenencia no estén basados únicamente en la aportación económica sino también a través de utilidad social, cultural, personal, etc. Sin embargo no es este el debate que nos ocupa ni de hecho parece lógico pensar que la responsabilidad de la innovación y el cambio de valores

sociales debamos dejarlo en manos de los sectores ahora excluidos del empleo. Es decir la pérdida de centralidad del trabajo en nuestra sociedad no es algo inminente ni algo que nos sirva como solución actualmente a la situación de exclusión de una parte de la sociedad. Por tanto no podemos pedir a los sectores excluidos que entiendan de reparto de trabajo o de utilidad social cuando el resto de la sociedad todavía no estamos preparados para ello. Así pues nos guste o no debemos partir de un contexto en el que acceder a un empleo es uno de los principales mecanismos de integración social para gran parte de las personas en situación de dificultad social.¹

Esta valoración del empleo como factor de integración fue asumida desde los orígenes por los servicios sociales tanto públicos como de la iniciativa social convirtiéndose en uno de los objetivos prioritarios el poder vincular las funciones de protección social, acceso a programas y prestaciones, a la oferta de oportunidades de inserción laboral. Sin embargo, desde los años 70 el desempleo aumenta constituyéndose en un factor de riesgo para sectores importantes del conjunto de la población, por lo que no sólo aumenta la dificultad de determinados colectivos para acceder al mercado laboral, sino que cada vez son más las personas que son excluidas del mismo.

La crisis del empleo da lugar a procesos de deterioro social en torno al desempleo de larga duración generando situaciones de desprotección social de personas sin derecho a prestaciones y con escasas posibilidades de inserción laboral. Nuevos colectivos que no habían sido considerados al definir el “perfil” de usuarios de servicios sociales se constituyen ahora en demanda: parados de larga duración, jóvenes que no acceden a su primer empleo, pre-jubilados, etc.

El empleo como herramienta de integración de los Servicio Sociales

En este marco de escasez del empleo a nivel general y de aumento de la demanda social, los servicios sociales y las entidades de acción social ven mermada casi por completo su capacidad de utilizar el acceso al empleo como herramienta de incorporación social.

Así pues los servicios sociales tanto de la red pública de atención primaria como de la red de iniciativa social, comienzan a constituirse en agentes generadores de oportunidades de empleo o que deben apoyar el acceso al mismo a aquellas personas, que parten de una posición de desventaja debido a su situación social, familiar, problemáticas de salud, discapacidades, condición de minoría étnica, situación regular, y otras, en un contexto de alta competitividad en el mercado laboral.

¹ La exclusión social es un proceso mucho más complejo que la carencia de empleo y que por tanto la incorporación social está en la superación de los distintos factores de exclusión, a través de actuaciones en los ámbitos de la vivienda, la educación, la salud o la superación de determinados conflictos personales o familiares.

Surge así la paradoja el tener que trabajar por la inserción socio-laboral de las personas que acuden a los servicios sin tener la capacidad de aplicar el recurso de integración laboral, por lo que se llega a una relación perversa de impotencia de los profesionales para ofrecer oportunidades de empleo ante situaciones de demanda de apoyo social creciente. Por otro lado esta incapacidad de no poder ofrecer alternativas reales de inserción da también lugar a una imagen, cada vez más extendida, de vincular el desempleo de exclusión de larga duración con la idea de cronificación y dependencia de los programas y prestaciones sociales..²

En este contexto de adversidad para el trabajo de incorporación social se ponen en marcha desde el ámbito de la acción social, sobre todo promovidos por entidades del tercer sector distintos mecanismos de ayuda y orientación en el acceso al empleo:

- Servicios de información y orientación para la búsqueda de empleo.
- Agencias de colocación y bolsas de empleo sin ánimo de lucro.
- Dispositivos de formación pre-laboral y laboral.
- Servicios de asesoría para el autoempleo.
- Programas de empleo social protegido (Principalmente promovidos desde las entidades locales).

Estos mecanismos han adquirido niveles importantes de eficacia en la incorporación laboral de personas con dificultades de acceso al empleo, sin embargo ante la inaccesibilidad del mercado de trabajo se plantea la necesidad de llevar a cabo la creación directa de puestos a través de la puesta en marcha de iniciativas económicas con vocación empresarial pero con claro contenido social de generación de oportunidades de inserción social para colectivos en situación de exclusión del mercado de trabajo.

Fruto de este esfuerzo surgen en la última década numerosas iniciativas desde el Tercer Sector que intentan conciliar la lógica empresarial con la social al poner en marcha proyectos y empresas de inserción o sociales que llevan a cabo una actividad económica de mercado y que generan oportunidades de empleo directas para la incorporación de personas en situación de exclusión.

² Sin embargo es necesario romper este estereotipo ya que frente a esta supuesta dependencia y pasividad, los estudios realizados sobre población excluida en Navarra muestran que son colectivos tremendamente activo y vinculados a actividades de supervivencia. Trabajan en múltiples actividades laborales de carácter inestable, precario y normalmente sumergidas que complementan ingresos y s permiten salir adelante.

La importancia de las empresas de inserción en la incorporación socio-laboral de sectores excluidos.

Las distintas iniciativas económicas desarrolladas desde el tercer sector se constituyen en instrumentos idóneos para acoger temporalmente o de forma permanente a personas que están en un momento de su itinerario susceptible de incorporarse laboralmente. Para estas personas es importante encontrar un contexto de formación y trabajo adecuados y adaptados que permitan convertir sus habilidades en competencia profesional y reorganizar su vida desde la perspectiva laboral. Muchas veces no han tenido ocasión de acceder con anterioridad a un empleo regularizado o bien su experiencia se ha desarrollado en un marco de economía sumergida o desregularizada. Estas empresas proporcionan marcos de organización más flexibles que la empresa convencional y tienen un mayor potencial incentivador ya que enfatizan la importancia de la persona dentro del proceso de trabajo. Uno de los inconvenientes principales para encontrar trabajo es no haber tenido previamente ninguno. Por ello es importante la experimentación en un contexto de trabajo más adecuado y adaptado como pueden ser las distintas iniciativas de carácter transitorio o "de paso". Entre la situación de exclusión y la incorporación laboral a un puesto de trabajo normalizado se ofrece la posibilidad de utilizar un recurso de transición intermedio, es decir un periodo de adquisición de habilidades para el trabajo a partir de la realización de una experiencia laboral concreta.³

Las oportunidades de empleo que generan las empresas de inserción suponen un gran avance en la incorporación sociolaboral de colectivos en situación de exclusión.

La importancia de las oportunidades de empleo directas en la incorporación socio-laboral de personas en situación de exclusión viene legitimada desde una doble perspectiva:

A) Desde *una concepción lineal del itinerario de incorporación* entendido como proceso de sucesión de acciones llevadas a cabo con el fin de mejorar la incorporación social de una persona. El acceso al empleo puede suponer la culminación exitosa de todo un proceso previo de preparación para la inserción (resolución de conflictos, estabilidad personal y familiar, adquisición de habilidades sociales y de hábitos para el trabajo e incluso preparación o formación laboral específica) .

³ Como observación se ve necesario incidir en la idea de que las empresas de inserción no son una solución válida para todos los sectores excluidos. La situación que presentan algunos sectores excluidos hace que sea inviable para ellos la incorporación incluso a un empleo protegido. Los procesos de deterioro personal y social llegan en algunos casos hasta tales extremos (en los transeúntes, por ejemplo) que les incapacita de hecho incluso para este tipo de actividades. En estos casos, el contenido terapéutico que puede tener una ocupación con una cierta significación y utilidad social puede darse a través de otras fórmulas que no implican una relación laboral, como los Centros Ocupacionales de Inserción.

Bajo esta perspectiva de itinerario el acceso al mercado laboral supone la fase más elevada de integración social y la culminación de un proceso de trabajo previo de otros aspectos.

Sería incorrecto partir de un planteamiento rígido que considerase que todas las personas en situación de exclusión precisan llevar a cabo itinerarios que tengan como único fin el acceso al mundo laboral, así como pensar que éste itinerario esté definido por etapas definidas. Todo lo contrario, la heterogeneidad de las situaciones personales nos lleva a la necesidad, como es sabido, de establecer desde el Trabajo Social itinerarios personalizados que se ajusten a las distintas situaciones y momentos personales.

No obstante, sí que en aquellos casos en los que la incorporación laboral se considera un recurso valioso (un gran porcentaje de población excluida) se puede establecer cierta diferenciación de situaciones respecto a su condición de empleabilidad ya que muchas personas no están en condiciones de acceder a un empleo incluso en caso de existir una oportunidad laboral. De este modo podemos diferenciar:

- Situaciones de fácil empleabilidad. Son aquellas personas que por determinadas circunstancias se encuentran en desempleo (minorías étnicas, inmigrantes, parados de más de 40 años, mujeres solas con cargas familiares) pero que presentan una clara capacidad de trabajar, cierta cualificación y alta motivación para el empleo. Podría decirse que se encuentran en la línea de salida para acceder al empleo pero debido a sus circunstancias personales, o a la alta competitividad del mercado laboral no acceden al mismo.
- Situaciones de posible empleabilidad. Son casos que no se encuentran en disposición de incorporarse a un empleo sin haber superado antes algunos aspectos que dificultan su acceso al empleo: adquisición de habilidades y hábitos para el empleo, formación ocupacional, estabilidad personal, autoestima o motivación, aspectos relacionados con la salud, conflictos familiares, etc.
- Situaciones de muy difícil empleabilidad. Estos son colectivos de personas en situación de mayor desestructuración personal y social. Presentan falta de hábitos para el trabajo, problemas de disponibilidad real, de motivación y muchas veces de marginación. Por esta razón precisan dosis más altas de preparación personal y profesional previa, así como un acompañamiento más intensivo en el itinerario de incorporación socio-laboral.
- Incluso deberíamos hacer referencia a un último colectivo de no-empleabilidad en el que el acceso al empleo no se contempla como una herramienta de integración, es el caso de personas con incapacidades fuertes físicas, psíquicas o sociales en cuyo caso la incorporación social deberá orientarse hacia otros objetivos personales, sociales etc.

Por tanto los itinerarios orientados a la incorporación socio-laboral varían en función de las distintas situaciones respecto al acceso a la empleabilidad y en esta percepción lineal el empleo aparece como una meta fundamental de integración a conseguir a través de distintas acciones encaminadas a ello: orientación personalizada, intermediación, formación pre-laboral, formación laboral, etc. En este sentido favorecer

la existencia de oportunidades de empleo para estos colectivos supondría vincular todo el esfuerzo de trabajo previo en base a itinerarios con salidas laborales reales y por tanto con oportunidades de integración social.

B) Sin embargo además de esta percepción del trabajo como meta y del itinerario como proceso, existe una concepción de carácter menos lineal de entender *el trabajo como medio y el itinerario no como un proceso sino como algo circular* o dinámico. Esta visión se plasma en algunas metodologías de acción social de iniciativas en base a proyectos de empleo o empresas de inserción en los que el trabajo no es la meta sino el medio en el que se intenta conseguir otros objetivos de integración social.

El acceso al empleo en el mercado laboral, sigue siendo una meta de incorporación en estos proyectos que de hecho tienen como objetivo la formación ocupacional en un determinado sector, pero además el trabajo se constituye en un instrumento desde el cual se puede partir hacia la consecución de otros objetivos de integración igualmente importantes, seguridad y estabilidad personal, adquisición de habilidades, mejora de la relaciones sociales, acceso a la vivienda, etc. En este caso el trabajo se convierte en uno de los primeros pasos del proceso de integración y no en la meta final, a veces inalcanzable, a la que se supeditan el resto de objetivos.

De hecho esta metodología de intervención social en base a empresas o proyectos de trabajo y no tanto a la atención personal y actividades de orientación laboral, formación, etc. se ajusta mejor a la cobertura de las necesidades más inmediatas de las personas en situación de dificultad ya que permite garantizar unos ingresos, protección social mejorar la autoestima, etc. gracias a la incorporación a un puesto de trabajo (en la empresa de inserción o proyecto) .

Algunos profesionales destacan en relación a esto, que esta metodología en base al trabajo en empresas de inserción supera los efectos negativos que producen en las personas en situación de exclusión el trabajo en base a itinerarios lineales. El tiempo de espera y la derivación a recursos formativos, de orientación, etc. pueden incidir en actitudes de fracaso (*se da a entender a las personas que no sirven para los puestos de trabajo que necesitan formarse, les parece que nunca va a poder acceder a ningún empleo, se reproducen las ideas de incapacidad a las que están acostumbrados y eso es perjudicial*)

Es importante proporcionar una oportunidad de trabajo desde fases iniciales de la intervención, ya que supone otorgar una responsabilidad y confiar en la persona *“tu vales para este trabajo esto a veces en vez de ser la culminación de un itinerario puede ser el principio y la base del mismo”*. Por tanto partir de una intervención social basada en la oferta de oportunidades de empleo en un ámbito flexible y de apoyo y acompañamiento social como son las empresas de inserción parece mucho más eficaz la tarea de incorporación socio-laboral.

Es necesario incidir en las ventajas que ofrece la empresa de inserción como posibilidad de llevar a cabo una intervención social *en el tajo*, es decir en torno a una actividad laboral. La relación que se establece entre los profesionales de lo social y las personas en dificultad social en las empresas de inserción es totalmente distinta y más positiva que la relación profesional-usuario tradicional que se establece en servicios basados en la atención personal. Se destaca la disponibilidad del tiempo, el contacto

informal, la no necesidad de articular la demanda, menor desigualdad, tener una tarea común, los problemas de unos y otros se cuentan e incluso se compensan, la flexibilidad, el compañerismo, la espontaneidad de la intervención y orientación, la personalización de las relaciones, y muchas otras.

Se concluye a partir de ambas reflexiones que tanto desde una perspectiva de trabajo en base a itinerarios lineales, como desde la intervención basada en proyectos de trabajo, se legitima totalmente la necesidad de generar fórmulas de generación de oportunidades de empleo en el mercado laboral para colectivos en dificultad, que o bien culminen los procesos de incorporación, o bien permitan la existencia de empresas de inserción.

La necesidad del reconocimiento de la *doble utilidad* de las empresas sociales o de inserción y de fomentar fórmulas de promoción y apoyo.

La introducción de la lógica empresarial en el ámbito de la incorporación social de personas en situación de exclusión supone un cambio fundamental en la concepción de las políticas sociales en torno a la pobreza y la exclusión social. Se pasa de la lógica asistencial, que imperaba en los programas sociales hasta hace pocos años, a una visión que destaca la necesidad de encontrar salidas económicas a la pobreza y la exclusión. La creación de empleo pasa a ser un factor fundamental en la lucha contra la exclusión. La opción por las políticas activas se va asentando en muchos programas políticos de Servicios Sociales,

El desarrollo de la política social y el crecimiento económico no van frecuentemente de la mano, por el contrario, es habitual la percepción de la política social como un coste para el desarrollo económico. Ciertamente siempre ha habido un abismo entre el ámbito empresarial o mercantil y el mundo de lo social. El ámbito social nunca ha sido rentable económicamente ya que su principal objetivo es, precisamente, dar cobertura a situaciones de necesidad social a través de programas de garantía de mínimos, centros de atención, programas de incorporación y similares. Las iniciativas sociales que surgen en el ámbito de la exclusión, a través de la creación de asociaciones de autoayuda y servicios de atención, funcionan en su mayoría, gracias a la financiación pública. Por otro lado, en el ámbito empresarial, la competitividad y la necesidad de reducir costes ha contribuido a la generación de problemáticas como el paro de larga duración, o el empleo precario. Muchas de las situaciones de exclusión social tienen que ver con la pérdida de empleo, como es el caso de parados de larga duración o de más de cuarenta años) o con no poder acceder al mismo, en el caso de jóvenes sin cualificación, algunas mujeres sin experiencia laboral, personas pertenecientes a minorías étnicas, o inmigrantes en situación irregular.

En una sociedad en la que la lucha contra el paro y el desarrollo económico se constituyen como los desafíos más importantes para la economía, crear estructuras empresariales viables que sean competitivas en el mercado, creen nuevos puestos de trabajo y faciliten la incorporación laboral de sectores excluidos, no parece tarea sencilla.

El objetivo de la empresa social es crear iniciativas que faciliten la oportunidad de un puesto de trabajo a aquellas personas con mayores dificultades de acceso al

mercado laboral. Esta oportunidad puede plantearse para algunas personas como una transición hacia su incorporación definitiva al mercado normalizado mediante la adquisición de formación ocupacional, experiencia laboral, habilidades y hábitos para el trabajo, o como oportunidad definitiva de inserción laboral en esa empresa.

La incorporación laboral de personas que no han accedido antes a un puesto de trabajo, o que tienen dificultades de acceso al mercado laboral, supone aceptar la necesidad de establecer ciertas condiciones en la creación de estructuras de empleo :

- Búsqueda de nichos de mercado o yacimientos en los que no se precise alta cualificación y que puedan ser desempeñados según las capacidades de cada persona.
- Desarrollo de actividades económicamente viables que permitan condiciones laborales dignas, estables y bien remuneradas.
- Cotas de flexibilidad suficientes en cuanto a horarios, productividad, organización del trabajo y similares, que permitan la adaptación de cada situación de inserción a la actividad (problemáticas sociales, cargas familiares, falta de hábitos).
- Facilidad para desarrollar acciones formativas en el puesto de trabajo.
- Posibilidades de llevar a cabo procesos de acompañamiento social que complementen y hagan efectiva la inserción laboral.

Crear estructuras empresariales que posibiliten la inserción laboral en estas condiciones y que además sean económicamente viables y competitivas en el mercado es una labor excesivamente compleja que requiere la confluencia de muchos esfuerzos y una importante especialización en combinar, tanto factores sociales como económicos. No obstante, a pesar de la complejidad se están poniendo en marcha en diferentes puntos del estado diversas iniciativas que responden este reto constituye el modelo de empresa social.

También se deriva de la experiencia concreta que si no se dan las condiciones para la puesta en marcha de una empresa, o si ésta, por circunstancias posteriores, deja de ser viable, no es conveniente mantener estas estructuras de manera prolongada en el tiempo ya que pueden generar efectos contrarios a los que se pretende. Una empresa en situación de riesgo o estancamiento económico no es un ámbito adecuado para un proceso de incorporación sociolaboral, por el contrario si se generan situaciones de tensión, falta de actividad, necesidad de afrontar pérdidas, riesgos, responsabilidades, expectativas falsas y otros, son factores que inciden de manera negativa en los procesos de incorporación social. Por tanto, se ve la necesidad de que la empresa social orientada a la inserción sea un ámbito estable y viable económicamente incluso con posibilidades de crecimiento.

En este caso habría que justificar la necesidad de apoyo y promoción de este tipo de empresas derivada de su doble utilidad, económica y la social. Las posibilidades de inserción laboral para personas con difícil acceso al empleo se constituyen en un fin suficientemente importante como para no tener que obsesionarse por emular el modelo de empresa convencional competitiva. La viabilidad social de estas empresas es

igualmente "vendible" ya que supone un reto muy importante para la sociedad el poder generar oportunidades de integración laboral a sectores excluidos, ofreciendo al mismo tiempo la producción de bienes y servicios de calidad.

Podría resumirse que la empresa social supone una productividad importante en varios ámbitos:

- Económico: ofrecen bienes y servicios de calidad.
- Laboral: promueven la creación de empleo.
- Social: favorecen la incorporación social de personas en situación de exclusión siendo recursos más efectivos y menos costosos que el resto de programas de incorporación social y disminuyen otros costes sociales (ingresos mínimos, programas de incorporación, etc.).

Esta triple productividad debe ser compensada o sustentada gracias a apoyo institucional reflejado en diferentes posibilidades :

- Apoyo legal y reconocimiento social mediante regularización del modelo.
- Apoyo económico mediante subvenciones que compensen costes relativos a la inserción: personal de acompañamiento, formación, participación y similares.
- Apoyo en el mercado mediante concesiones de servicios públicos, actividades protegidas y similares.

Por tanto el objetivo de la presente jornada viene legitimado por esta necesidad de potenciar el desarrollo de fórmulas de apoyo de estas iniciativas mediante el reconocimiento social y valoración positiva de su condición de empresa de inserción:

- Facilitar la existencia de empresas de inserción a través de su apoyo y discriminación positiva en los concursos de adjudicación.
- Fomentar que las empresas normalizadas que asumen la realización de obras o servicios de carácter público se vean en la necesidad (por requisito regulador) de incluir un determinado porcentaje de personas en situación de exclusión o minusvalía social para poder llevar a cabo su contrato.
- Promover fórmulas de cooperación o fusión en determinados casos entre empresas normalizadas y empresas de inserción para su presentación conjunta a concursos públicos de adjudicación de obras o servicios.