



**POBLACION EN RIESGO DE EXCLUSION SOCIAL EN LA
PROVINCIA DE JAEN Y LAS EMPRESAS DE INSERCION COMO
RESPUESTA DE INTEGRACION SOCIO-LABORAL**



INDICE:

ANTECEDENTES.....	4
JUSTIFICACIÓN.....	5
DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA SOCIAL.....	7
IDENTIFICACIÓN	7
EL TERCER SECTOR.....	7
RECONOCIMIENTO DE LA POBREZA.....	8
LOS PROCESOS DE REACCIÓN-ADAPTACIÓN.....	9
AVANCE SOBRE EL ÚLTIMO ESTUDIO DE LA POBREZA Y EXCLUSIÓN EN ANDALUCÍA.....	10
CLASIFICAR LA POBREZA.....	11
HOGARES Y POBLACIÓN POBRES ANDALUCES BAJO EL UMBRAL DE 50% DE LOS INGRESOS MEDIOS EN ESPAÑA, UTILIZANDO LOS INGRESOS FAMILIARES	13
HOGARES Y POBLACIÓN POBRES ANDALUCES BAJO EL UMBRAL DEL 50% DE LOS INGRESOS MEDIOS POR PERSONA EN ANDALUCÍA LA ESCALA DE EQUIVALENCIA DE LA OCDE.....	14
PROPORCIÓN DE HOGARES BAJO DISTINTOS UMBRALES DE POBREZA POR PROVINCIAS, UTILIZANDO LOS INGRESOS MEDIOS POR PERSONA EN ANDALUCÍA LA ESCALA DE EQUIVALENCIA DE LA OCDE.....	15
LA MEDICIÓN DE LA EXCLUSIÓN.....	16
LA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN.....	18
HOGARES EXCLUIDOS EN NUESTRA PROVINCIA, PUEBLO A PUEBLO.....	22
NO SÓLO POBREZA.....	27
INSERCIÓN SOCIAL Y EMPLEO	28
DEFINICIÓN DEL SECTOR DE LA POBLACIÓN EXCLUIDA O EN RIESGO Y SUS CARACTERÍSTICAS.-	30
LOS "DIFERENTES".....	30
SU ESTRUCTURA FAMILIAR.....	30
CLASIFICACIÓN DE LOS COLECTIVOS DESFAVORECIDOS SEGÚN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	32
OTRAS CLASIFICACIONES.....	36
LA CLASIFICACIÓN POR LOS EFECTOS DE LA EXCLUSIÓN.....	37
LA INSERCIÓN A TRAVÉS DEL EMPLEO.....	40
LA EXCLUSIÓN SOCIAL, EL EMPLEO Y LA EMPRESA DE INSERCIÓN.....	42
ITINERARIOS PERSONALES DE INSERCIÓN SOCIO LABORAL	44
LOS ITINERARIOS PERSONALES.....	45
POLÍTICAS ACTIVAS EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN.- LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	51
POLÍTICAS SOCIALES EN EL CONTEXTO EUROPEO	51



POLÍTICAS ACTIVAS Y CREACIÓN DE EMPLEO	52
DISTINTAS INICIATIVAS POLÍTICAS EN DIFERENTES MARCOS TERRITORIALES	55
PLANES NACIONALES DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL	55
ANÁLISIS DEL C.E.S. DEL REINO DE ESPAÑA DEL PLAN NACIONAL PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL.....	57
LA AGENDA SOCIAL EUROPEA.....	64
COMITÉ DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	65
EQUAL.....	65
INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN EL PARLAMENTO ESPAÑOL.....	68
INICIATIVA LEGISLATIVA DEL PAÍS VASCO SOBRE EMPRESAS DE INSERCIÓN.....	90
INICIATIVA ANDALUZA. PROGRAMA SURGE (SERVICIO UNIFICADO DE RENOVACIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO)	93
LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN	102
EMPRESA DE INSERCIÓN.....	114
BENEFICIOS ECONÓMICOS VS BENEFICIOS SOCIALES.....	115
TIPOLOGÍAS DE EMPRESAS DE INSERCIÓN	116
VARIABLES QUE DEFINEN LA PERSONALIDAD DE CADA EMPRESA DE INSERCIÓN.....	117
LOS TIPOS “TEÓRICOS” DE EMPRESAS DE INSERCIÓN.....	119
LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN EN ESPAÑA.....	124
LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN EN ANDALUCÍA	127
LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN EN JAÉN.....	142
REIVINDICACIONES DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN	146
LA CONTRATACIÓN DE OBRA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	151
EL MERCADO TUTELADO.....	153
CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	153
LA IMPORTANCIA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SU CONTRIBUCIÓN SOCIAL	155
JURISPRUDENCIA ESPAÑOLA:.....	160
EL INTERÉS PÚBLICO.....	163
JURISPRUDENCIA EN LA COMUNIDAD EUROPEA	163
CONCLUSIONES.....	166
ANEXO.....	171
FUENTES, CITAS Y APORTACIONES:	181



Antecedentes

La Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de la Provincia de Jaén, en sesión celebrada el día 13 de Septiembre de 2.001, aprobaron por unanimidad la conveniencia de elaborar un informe sobre "población en riesgo de exclusión social en la provincia de Jaén y las empresas de inserción como alternativa a la inclusión socio-laboral". Se nombra redactor de dicho informe a D. Rafael Latorre Ramiro, Secretario General del C.E.S. y se remiten instrucciones a la Comisión de Trabajo de Servicios Sociales, Salud y Consumo para la realización y preparación del mismo y su posterior elevación al Consejo Plenario.

El día 9 de Octubre de 2.001, previa convocatoria al efecto, se reúne la Comisión de Servicios Sociales, Salud y Consumo. A dicha reunión comparece el Sr. Latorre y da cuenta del contenido del trabajo que ha realizado, entregando copia del mismo a los señores asistentes miembros de la Comisión. Al término de dicha sesión, la Comisión fija fecha para una próxima reunión a celebrar el día 6 de Noviembre de 2.001.

El día 6 de Noviembre de 2.001, tras haber sido estudiado por los señores miembros de la Comisión de Trabajo de Servicios Sociales, Salud y Consumo, es aprobado por unanimidad el informe sobre "Población en riesgo de exclusión social en la provincia de Jaén y las empresas de inserción como alternativa a la inclusión socio-laboral". Considerándose procedente su elevación al Consejo Plenario.

El día 26 de Noviembre de 2.001, El Consejo Económico y Social de la Provincia de Jaén, en sesión plenaria, tras exposición del contenido del reiterado informe por el ponente-redactor Sr. Latorre, es aprobado por unanimidad. Solicitando el Sr. Presidente conste la felicitación al ponente por el trabajo realizado, propuesta que es asumida por los señores Consejeros.



Justificación

Sin duda alguna la pobreza y la exclusión social es una preocupación compartida por el conjunto de los agentes sociales y representantes de instituciones que componen el CES.

La información que presentamos y las reflexiones realizadas huyen de ser tangenciales al drama humano de la pobreza y la exclusión social, por el contrario, se adentran en el corazón mismo de los problemas, a veces exponiendo opiniones que no necesariamente han de ser compartidas por todos.

Pobreza y exclusión van de la mano. Las cifras que utilizamos para su identificación son de procedencia oficial. Ojalá que el debate social, entre los múltiples objetivos que se propone el CES con este informe, no quede reducido en polemizar en la dimensión y no en el problema en si mismo.

También hemos querido identificar de la manera más exhaustiva posible, quienes son los "excluidos" o en riesgo de exclusión social. Desde el CES hemos podido constatar que figuran distintas reacciones de asimilación de este problema social: unas las de corte paternalista y otras las distantes "es su problema y solo ellos si quieren pueden resolverlo, la cuestión es que no quieren trabajar". Unas y otras posiciones pone en evidencia un total y absoluto desconocimiento del sujeto paciente y sus dificultades.

Este informe se desarrolla en una única dirección de entre las posibles variables. Pero, insistimos, desde el CES no pretendemos -especialmente en este asunto- realizar funciones de "observador de la realidad" sino por el contrario comprometernos con las propuestas que presentamos.

Compartimos la idea de buena parte de las instituciones y agentes sociales de llevar a cabo políticas activas de inserción social a través del empleo. Compartimos y así expresamos la necesidad de utilizar el máximo de energías y recurso en hacer del empleo el instrumento y el objeto primordial para la inserción.

Somos conscientes de la necesidad de utilizar los instrumentos que las ciencias sociales aportan en la actualidad y reconocemos que los "itinerarios



personales de inserción socio-laboral" son, en el momento presente, el mejor recurso para plantarle cara a la exclusión.

Hemos querido destacar que la Comunidad Europea es la primera en establecer recomendaciones y propuesta de lucha contra la exclusión social, que si no tiene traslación en los distintos ámbitos territoriales menores, estaremos desaprovechando un magnífica oportunidad.

Un capítulo de este informe lo dedicamos a saber quienes son y que hacen algunas ONGs comprometidas en la lucha con la exclusión social en ámbitos territoriales controlables y que se han convertido en entidades promotoras de empresas de inserción.

Estudiamos y proponemos las Empresas de Inserción como instrumentos probados y eficaces que, aunque en nuestra provincia existen pocas experiencias en otros lugares de España y de Europa desde hace más de dos décadas vienen dando magníficos resultados. Por consiguiente proponemos un sistema donde instituciones públicas, empresarios, sindicatos, distintos agentes sociales puedan implicarse directamente.

Finalizando hemos querido destacar el papel de la Administración Pública y señalar -no sin cierta preocupación- la necesidad de hacer de la contratación de obra pública un instrumento de política social.

Para concluir realizamos un serie de recomendación que esperamos posibiliten nuevas vías de compromiso y fórmulas de INCLUSION SOCIAL.



Descripción de la problemática social.

Identificación

Identificar al colectivo de "excluidos sociales" es ya, quizás, un mal comienzo, dado que cuando hablamos de ciudadanos y ciudadanas pobres se hace difícil encuadrarlos en uno u otro colectivo, incluso a alguno o algunos podría encuadrarse en varias clasificaciones. Tampoco sería correcto clasificarlos por tener o no tener empleo. Mejor sería hablar de ciudadanos y ciudadanas desempleados, con empleos precarios, trabajadores temporeros, en ocupaciones no declaradas, etc. El cualquier caso, mujeres y hombres que en su mayoría viven en barrios periféricos de las ciudades, que tienen poca o nula preparación académica y profesional, etc. En definitiva, personas cuya situación social, económica y personal son fruto de un sistema político-económico neoliberal que crea, mantiene y controla la existencia de ricos, biensituados, pobres y paupérrimos.

El encontrarse en uno u otro grupo, debemos aclararlo, es en un principio fruto de la casualidad; una persona nace en un territorio, en un entorno social concreto. En el transcurso de su desarrollo personal y social seguirán siendo determinantes esas mismas circunstancias, aunque habría que añadir otros elementos influyentes en mayor o menor grado: el grupo de amigos, la escuela, sus contactos con otras realidades, las ofertas específicas dirigidas a la mejora de su situación, etc. y especialmente su aportación personal: concepto de sí mismo, expectativas de vida, Deberíamos de huir de la tentación en la que no obstante caeremos de las "clasificaciones, y pensar que hablamos de personas: una realidad, una historia, un presente y un futuro individual, sin prejuicio de que puedan haber muchas realidades individuales coincidentes.

El tercer sector

Pero podría prestarse a equívocos, el renunciar a hacer un reconocimiento del sujeto de nuestro informe desde sus distintos ángulos de aproximación y comprensión. Hoy en la actualidad solemos definir como Tercer Sector al conjunto



de grupos sociales que configuran una situación exclusiva de semi-participación en todos los procesos de nuestra sociedad.

A este Tercer Sector, hoy perfectamente identificable y cuantificable, se le reconoce por sus recursos económicos muy limitados lo que les conduce a una situación de exclusión y se le puede definir como el sector que lo componen las personas, familias y grupos de seres humanos y familias cuyos recursos, materiales, culturales y sociales, son tan limitados que los excluyen del mínimo nivel de vida en los estados miembros en los que viven.

Históricamente a este Tercer Sector, se le ha clasificado como el sector de la Pobreza y acostumbrados a ver los problemas en los otros, fuera de nuestra propia realidad, a la pobreza la hemos encontrado históricamente en los países que denominamos Tercer Mundo. Hoy, ya no es necesario localizarla fuera de nuestras fronteras, aparece alrededor de nuestra comunidad, en nuestras propias casas, en las esquinas de nuestras calles y aparece como una nueva forma de la que no está nadie a salvo.

Reconocimiento de la pobreza

Cuando la renta disponible no alcanza para cubrir las necesidades básicas se considera que una persona está en situación de pobreza. Para ser más exactos, podemos tomar uno de los indicadores de pobreza más aceptados. Así, se considera que una persona o una familia están en situación de pobreza cuando sus ingresos están por debajo del 50% de la media de la población nacional. Se considera pobreza relativa la situación en la que los ingresos están por debajo del 50% de la media nacional pero por encima del 25% y pobreza extrema o indigencia cuando aquéllos no superan el 25%. En España, con datos del ingreso medio per cápita de 1991, la pobreza alcanzaba al 19% de la población y la pobreza extrema afectada al 2,1%, lo que supone, respectivamente, 1.875.800 y 237.300 hogares.

Según el informe sobre Pobreza y Exclusión Social del Consejo Económico y Social del Reino de España, hay todavía tres situaciones de exclusión que quedan "al descubierto", es decir que no están cubiertas por ningún mecanismo de protección social y que alcanzan a una población que supone entre el 1 y 3% de los hogares españoles:



- Los que tienen incapacidad para trabajar por minusvalía, sin reconocimiento de la condición legal del 65% de grado de minusvalía.
- Los que sufren exclusión por razones no catalogables como minusvalía, pero que impiden el acceso a un empleo "normalizado", por acumulación de problemas personales o sociales (marginalidad) o de salud (enfermedades mentales o físicas crónicas, drogodependencia, alcoholismo).
- Los parados sin derecho a las prestaciones por desempleo, con baja cualificación, falta de adaptabilidad o inexperiencia (demandantes de primer empleo y mayores de 45 años)

Los procesos de reacción-adaptación.

Sabemos que la exclusión social parte de situaciones de pobreza y se autoalimenta en estas situaciones a través de procesos de reacción-adaptación que llevan a una espiral de consecuencias de las que resulta muy difícil escapar. Una serie de causas multidimensionales lleva a posiciones de degradación social producto de una mezcla de comportamientos personales y sociales que afectan a la calidad de vida. Estos comportamientos se visualizan en una serie de rasgos que suelen confluír en los distintos grados de desigualdad, marginación y exclusión social, según circunstancias siempre personales. Entre los rasgos que pueden ser consecuencias de la precariedad y la exclusión social destacamos, siguiendo el informe del CES del Reino de España:

- La carencia de ingresos fruto del desempleo y el subempleo.
- El estar fuera de los sistemas de protección social.
- La carencia material de elementos básicos del bienestar como la vivienda, la salud, la higiene, la educación y la formación.
- La degradación socioeconómica que lleva a realizar gestiones financieras "irracionales" o "irresponsables" (excesiva dependencia del crédito, excesiva confianza en los juegos de azar)
- La dependencia asistencial y un aumento de la "ociosidad" forzada, que lleva a la búsqueda de actividades marginales como medio de subsistencia y que pueden desembocar en la delincuencia como medio de supervivencia.
- La degradación personal o colectiva: pérdida de la autoestima, del control de la propia vida, pasividad, debilidad ante la reivindicación de sus



propios derechos, reducción de aspiraciones, de esperanzas y proyectos, pérdida de la visión del largo plazo.

- La pérdida de referentes culturales o ideológicos.
- La falta de grupos sociales y familiares.

Avance sobre el último estudio de la pobreza y exclusión en Andalucía

Hemos considerado de interés realizar una aproximación hacia algunos datos que nos ayuden a conocer la dimensión de la exclusión en nuestra provincia con datos relacionados en el marco de la Comunidad Autónoma. Los mismos pertenecen a un reciente estudio de la Consejería de Asuntos Sociales, que en su lógica competencia se mantiene como propósito conocer mejor y con mayor precisión la realidad de los problemas sociales de Andalucía, y que ese conocimiento sirva de manera directa o indirecta para planificar, ejecutar y evaluar la política social. La colaboración entre los resultados de la investigación social aplicada y las decisiones políticas debe ser cada vez más importante en las sociedades modernas. Es mucho mejor decidir conociendo bien los problemas que se quieren resolver tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos.

Los datos aquí plasmados han sido recogidos de un trabajo de investigación que ha realizado un equipo perteneciente al Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, que ha contado con el apoyo y el asesoramiento de un Comité Científico compuesto por investigadores con mucha experiencia en el tema de la pobreza. De entre los mismos es obvio que hemos prestado mayor atención a los relativos a la provincia de Jaén.

En el caso de la pobreza y la exclusión, hacía falta profundizar algo más de lo que hasta ahora se había hecho en la cuantificación del problema y en la descripción cualitativa del fenómeno de la pobreza y la exclusión. Este no es el primer estudio que se realiza sobre el tema en Andalucía o más concretamente en Jaén, pero ofrece algunas novedades sobre otros ya realizados. Primero, se ha tratado de cuantificar la pobreza manejando e integrando casi todas las fuentes estadísticas disponibles tales como la Encuesta de Presupuestos Familiares, los datos de la Contabilidad Nacional y Regional, los datos del último Censo de



Población y los datos de la encuesta sobre pobreza realizada por Cáritas en Andalucía a través de EDIS. Segundo, se han hecho estimaciones sobre el número de hogares y personas pobres y excluidas utilizando varias referencias, para contrastar los resultados. Tercero, se han incorporado sesenta historias de vida realizadas a otras tantas personas pobres y/o excluidas, con objeto de conocer detalles y matices de las trayectorias vitales de quienes pueden considerarse pobres y/o excluidos.

La información que este estudio aporta permite:

- Cuantificar y caracterizar los hogares pobres y excluidos
- Profundizar en los procesos de exclusión e inclusión
- Distribuir geográficamente la pobreza y exclusión en Andalucía

Con el primer objetivo se trata de definir quienes son los hogares que deben ser considerados pobres y excluidos para poder cuantificarlos y conocer sus necesidades. Con el segundo, se trata de conocer los procesos de exclusión, cómo se desencadenan y evolucionan, cuestión que ayudará a orientar las políticas preventivas y de intervención social. La distribución geográfica del fenómeno permite tanto definir territorialmente las prioridades de actuación, como aproximarse al carácter estructural del fenómeno. Para alcanzar estos objetivos han utilizado dos estrategias en la investigación: una de enfoque cuantitativo y otra de enfoque cualitativo.

Dado que nuestro informe se propone elevar propuestas prácticas de lucha contra la exclusión social y la pobreza, consideramos de interés profundizar un poco en este interesante estudio sobre la pobreza en Andalucía, que debería ser punto de partida para muchas propuestas de gestión política y económica.

Clasificar la pobreza

La pobreza puede definirse como "pobreza absoluta" cuando nos referimos al número o porcentaje de personas que tienen ingresos inferiores a los necesarios para cubrir unas necesidades que se consideran básicas. En este caso pobreza



equivale a privación y a imposibilidad de satisfacer necesidades básicas. Esta forma de definir la pobreza se utiliza con más frecuencia para medirla en países con bajo nivel de desarrollo, en los que hay problemas de subsistencia de la población

La pobreza puede definirse como "pobreza relativa" cuando nos referimos al número o porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a la mitad de la renta media del país o la región en la que viven. En este caso lo que mide el concepto es desigualdad en la distribución de la renta y suele utilizarse con más frecuencia en Europa y países más desarrollados.

Se trata de conceptos muy distintos y conviene explicitar su uso para no inducir a error. En este estudio se utiliza el concepto de pobreza relativa. Igualmente, debe hacerse explícito que en esta investigación se utilizan los ingresos de las familias, en lugar de los gastos, para medir la renta disponible. También, que los ingresos se utilizan referidos a cada uno de los miembros que componen las familias, utilizando para ello una escala de equivalencia, la de la OCDE, cuya finalidad es tener en cuenta que cuando se vive en familia, según el número de personas que la formen, los ingresos no cunden lo mismo.

Como se acaba de decir, la pobreza relativa se mide a través de la cifra que indica el número o proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a la mitad de los ingresos medios de determinada población. Otro aspecto muy importante a la hora de medir la pobreza es precisar a que población se refieren esos ingresos medios, pues las cifras pueden variar notablemente según que población se elija. En esta investigación se ha medido la pobreza utilizando los ingresos medios de la población residente en Andalucía. También se han hecho cálculos utilizando los ingresos medios de la población española, para ver las diferencias entre ambos criterios.

Por último, hay que subrayar que considerar población pobre a la que tiene ingresos inferiores al 50 % de los ingresos medios de la población de referencia, es el criterio más extendido. Sin embargo, también hay que subrayar que no es igual de grave la pobreza de la persona cuyos ingresos estén un punto o dos por debajo del 50 % de los ingresos medios, que la de la persona cuyos ingresos están treinta o cuarenta puntos por debajo. Por ello, dentro de la población que genéricamente se considera pobre de acuerdo con la referencia del 50 % pueden establecerse gradaciones. En esta investigación se ha utilizado la siguiente:



Ingresos por persona equivalente entre:	
50 y el 35% de los ingresos medios	<i>Precariedad</i>
35 y el 25% de los ingresos medios	Pobreza grave
Menos del 25 % de los ingresos medios	Pobreza extrema

De acuerdo con todo lo anterior, los ingresos medios equivalentes en Andalucía durante 1996, último año del que disponemos de cifras oficiales de la Contabilidad Nacional y Regional para hacer el cálculo, el ingreso medio por persona equivalente fue de 110.542 ptas. mensuales. Por tanto, los umbrales de pobreza expresados en pesetas de 1996 serían:

Precariedad:	entre 55.271 y 38.690 pesetas/mes
Pobreza grave:	entre 38.690 y 27.355 pesetas/mes
Pobreza extrema	Menos de 27.355 pesetas/mes

Para calcular la proporción y el número de hogares y personas bajo el umbral de pobreza, utilizando como referencia los ingresos medios de toda España y los ingresos medios de Andalucía, se han utilizado los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares que realiza el Instituto Nacional de Estadística. Los resultados se presentan en las tablas 1 y 2 que figuran a continuación. Primero, se presentan las cifras utilizando como referencia los ingresos medios de España.

Hogares y población pobres andaluces bajo el umbral de 50% de los ingresos medios en ESPAÑA, utilizando los ingresos familiares

		Porcentaje de hogares pobres	Número estimado de hogares pobres (en miles)	Porcentaje de personas pobres	población sobre de personas (en miles)
	Almería	27,5	35	33,6	152
	Cádiz	25,0	70	30,8	331



Córdoba	28,4	58	34,2	257
Granada	30,7	70	33,3	262
Huelva	24,1	29	29,9	132
Jaén	31,1	56	30,8	195
Málaga	23,9	80	26,9	307
Sevilla	22,4	98	27,7	440
Andalucía	26,3	494	30,2	2.078
España	19,4	2.192	22,14	8.509

Hogares y población pobres andaluces bajo el umbral del 50% DE LOS INGRESOS MEDIOS POR PERSONA EN ANDALUCÍA la escala de equivalencia de la OCDE

	Porcentaje de hogares pobres	Número de hogares pobres (en miles)	Porcentaje de personas pobres	Número estimado población pobre (en miles)
Almería	15,3	19	19,8	99
Cádiz	19,1	53	26,3	291
Córdoba	18,2	17	22,5	171
Granada	16,4	37	20,4	165
Huelva	9,6	12	12,6	57
Jaén	14,1	25	16,7	108
Málaga	12,1	41	15,9	199
Sevilla	13,3	58	16,3	278
Andalucía	14,8	278	18,9	1367



Como puede verse, las cifras de pobreza varían considerablemente según se utilice la referencia de los ingresos medios de España o de Andalucía. A efectos de comparaciones con otras Comunidades Autónomas puede ser útil mantener la referencia nacional, pero a efectos de medición de la pobreza dentro de Andalucía es sociológicamente más interesante utilizar la referencia de los ingresos de Andalucía.

Finalmente, en la tabla 3 se ha recogido la proporción de hogares con ingresos inferiores a los distintos umbrales que definen la situación de riesgo (entre el 60 y el 50%); de precariedad (entre el 50 y el 35%); de pobreza grave (entre el 35 y el 25%); y extrema (menos del 25%). De acuerdo con estas cifras y teniendo en cuenta el número de hogares censados en Andalucía, el número de hogares en las distintas situaciones sería aproximadamente el siguiente:

Precariedad (9,7%):	162.198 hogares
Pobreza grave (3,1%):	56.228 hogares
Pobreza severa (2,0%)	37.556 hogares

Proporción de hogares bajo distintos umbrales de pobreza por provincias, utilizando los ingresos medios por persona en Andalucía la escala de equivalencia de la OCDE.

	Umbral del 60%	Umbral del 50%	Umbral del 35%	Umbral del 25%
Almería	23,1%	15,3%	7,0%	3,0%
Cádiz	28,9%	19,1%	6,9%	2,0%
Córdoba	26,0%	18,2%	5,2%	2,3%
Granada	23,0%	16,4%	6,1%	1,8%
Huelva	15,1%	9,6%	4,0%	0,0%
Jaén	27,4%	14,1%	4,9%	2,6%
Málaga	20,0%	12,1%	3,7%	1,4%
Sevilla	22,4%	13,3%	4,1%	1,2%
Andalucía	23,4%	14,8%	5,1%	2,0%



La medición de la exclusión

También hemos considerado de interés plasmar las consideraciones que utiliza el estudio que estamos exponiendo para dimensionar la exclusión y así evitar por todos los medios que pueda aparecer como un concepto vago e impreciso. A continuación se reproduce los criterios que han utilizado.

La noción de exclusión se ha operativizado a partir de la idea de desventajas acumuladas en un hogar, además de tener unos ingresos bajo el nivel de pobreza. Esto es, midiendo el número y tipo de problemas que existen dentro de un hogar pobre desde el punto de vista de los ingresos, que hacen que sus miembros se encuentren relativamente marginados y con dificultades para salir de esa situación. Así por ejemplo, un hogar donde sus miembros estén sin empleo, sin recibir ninguna prestación por ello, con un nivel bajo de formación para insertarse en el mercado de trabajo y residiendo en una vivienda en malas condiciones, puede decirse que es un hogar excluido. Lo mismo que en el caso de la pobreza, hay diversos grados de gravedad en las situaciones de marginación.

La exclusión se ha medido en la investigación inductivamente. Se ha utilizado para ello la encuesta a hogares pobres realizada por EDIS en Andalucía para Cáritas. Según los datos de esta encuesta, hay tres dimensiones -trabajo, educación y vivienda- en las que casi todos los hogares pobres tienen algún problema grave (desempleo, bajo nivel de formación, hacinamiento, falta de equipamientos básicos en la vivienda...) que permite calificarlos de excluidos. Prácticamente en el 98 % de los hogares pobres andaluces hay uno o varios de estos problemas. Además existen otros problemas específicos como la ludopatía, el alcoholismo, la salud, la drogodependencia, o problemas asociados al género (madres solas con cargas familiares, por ejemplo), que también contribuyen a la exclusión. Pero las tres dimensiones básicas de la exclusión son el trabajo, la educación y la vivienda.

Se ha construido un eje sintético de exclusión que mide sus diferentes grados con relación a la acumulación de desventajas en tres dimensiones básicas (educación, trabajo y vivienda) en que se basa lo que se ha definido como



"dimensiones generales de la exclusión". Esta operativización de la acumulación de desventajas ha permitido afrontar la construcción de grupos homogéneos de hogares que permiten clasificar la población considerada desde el punto de vista del tipo y grado de exclusión que sufren y que, junto a los niveles de pobreza, han servido para construir la tipología de hogares pobres y excluidos.

Cruzando el grado pobreza medido a través de los ingresos con el grado de exclusión medido a través de un indicador que recoge los problemas básicos antes citados más los específicos, se ha podido construir la tipología de pobreza-exclusión que figura en el gráfico adjunto, y que también se describe a continuación.

Tipo A: Precarios y vulnerables. Son el 50,83% de la muestra y supondrían 141.000 hogares. Formado por

- Subtipo *Ancianos*: La gran mayoría del grupo de ancianos (95.1%) que representan el 9.4% de la muestra o unos 26.000 hogares
- Subtipo *vulnerables*: El 62.9% del grupo de los excluidos menos graves que representan el 41.4% de la muestra o unos 115.000 hogares.

Tipo B: Pobres y vulnerables. Son el 25.18% de la muestra y supondrían unos 70.000 hogares. Formado por:

- Subtipo *Enfermos*: Una pequeña proporción del grupo de ancianos (5%) que presentan problemas de pobreza y el 25.5% de los grupos de excluidos físicos que presentan pobreza grave. Por separado, su representación en la muestra es tan pequeña (ancianos, 0.5%; excluidos físicos 1.7%) que no permite estimar su volumen. Puesto que, además, probablemente comparten un estado de salud malo o muy malo, se pueden agrupar en un único subgrupo. En conjunto son un 2.21% de la muestra y supondrían unos 6.000 hogares.
- Subtipo *Pobres*; El 35.8% del grupo de los vulnerables que presentan pobreza grave. Suponen un 23% de la muestra y podrían representar a unos 64.000 hogares.

Tipo C: Precarios y excluidos. Son el 11.77% de la muestra y se pueden estimar en unos 34.000 hogares. Formado por:



- Subtipo *Discapacitados*: El 62.9% del grupo de excluidos físicos que solo presentan problemas de pobreza leve. Son el 4.3% de la muestra y pueden representar unos 12.000 hogares.
- Subtipo *Adictos*: El 54.904 de los adictos cuyos problemas de pobreza son leves. Representan el 3.7% de la muestra y supondrían unos 10.000 hogares.
- Subtipo *Excluidos*: El 34.8% de los excluidos graves con problemas de pobreza leve. Representan el 4.2% de la muestra y supondrían unos 12.000 hogares.

Tipo D: Pobres+excluidos. Suponen el 12.2% de la muestra y se pueden estimar en unos 33.000 hogares. Formado por:

Subtipo *toxicómanos*: Un conjunto de tres pequeños grupos integrados por el 11.5% de los excluidos físicos con pobreza grave y los dos grupos de adictos que presentan problemas graves o severos (25.9% y 19.2% de todos los adictos, respectivamente). De forma conjunta representan el 3% de la muestra y supondrían unos 11.000 hogares.

- Subtipo *marginados*: Los dos grupos de excluidos graves que acumulan problemas de pobreza graves o severos (65.3% de los excluidos) y representan un 7.9% de la muestra o 22.000 hogares.

La distribución geográfica de la pobreza y la exclusión.

Este trabajo utiliza información de la Encuesta de Presupuestos Familiares y del Censo de Población, se han clasificado los hogares andaluces en los tipos de pobreza y exclusión. A partir de ahí se ha repetido la clasificación, para conocer la distribución geográfica de la pobreza y exclusión, en diferentes ámbitos geográficos: secciones censales, que es el ámbito mínimo que aparece identificado en el Censo, núcleos de población y municipios. Primero, se presentan algunas pautas generales de la distribución geográfica utilizando los resultados originales de la E.P.F. Posteriormente, se ha entrado en más detalle, ya con la estimación realizada con el Censo de Población En este resumen se incluyen datos de estos cálculos referidos a distintos tamaños de municipios y a provincias. También se han calculado datos sobre la distribución de la pobreza y exclusión dentro de cada núcleo de población contemplando incluso si se concentra en algunos barrios, y cuáles son estos. De



estos últimos cálculos no se ofrece información en este resumen para no hacerlo excesivamente prolijo en detalles. En cualquier caso, en lo relativo a la Provincia de Jaén viene destacado como barrio tipo la zona que abarca la falda del Castillo de Santa Catalina.

Pautas generales

En términos generales, como se puede ver en las tablas 4 y 5, la proporción de vulnerables y excluidos va disminuyendo cuando aumenta el tamaño de hábitat.

4. Proporción de hogares pobres según el tamaño del municipio (Fuente: E.P.F.)

Tamaño del municipio	No pobres	Pobres y vulnerables	pobres y excluidos
Menos de 5.000 hab.	79,0%	16,4%	4,6%
Entre 5.000 y 20.000 hab.	83,0%	13,2%	3,8%
Entre 20.000 y 100.000 hab.	83,3%	12,7%	4,1%
Más de 100.000 hab.	90,1%	7,4%	2,4%

5. Proporción de hogares desfavorecidos según tamaño de municipio (Estimación a partir de Censo)

Tamaño del municipio	no pobres	Vulnerables	excluidos
Menos de 5.000 hab.	78,4%	16,6%	5,0%
Entre 5.000 y 20.000 hab.	80,1%	14,1%	5,7%
Entre 20.000 y 100.000 hab.	81,3%	12,5%	6,2%
Más de 100.000 hab.	85,9%	9,2%	5,0%



La distribución de la tipología a partir del Censo es bastante similar a la basada en la EPF, aunque aumenta la presencia de vulnerables y excluidos en los ámbitos urbanos. Ello indica que, pese a que existe un número mucho más alto de familias con pequeñas rentas en los ámbitos rurales, la diferencia entre estos y los ámbitos urbanos no es tan alta cuando se toman en consideración sus condiciones de vida. Cuando los datos se han obtenido a partir del Censo, como en la tabla 5, se utiliza el término "desfavorecidos" en lugar de "pobres" porque se trata de una estimación hecha a partir de la función matemática referida antes. No es un cálculo directo de la pobreza a partir del Censo, aunque conceptualmente se trata también de pobres. Con esta estimación, al estar basada en el Censo, se pueden desagregar más los estratos de hábitat, además de considerar los tamaños, no de los municipios sino, de los núcleos de población en que está situado el hogar (tabla 6). Con esta nueva tabla se refuerzan las conclusiones anteriores, siendo mayor la diferencia entre los estratos de hábitat cuando se considera el tamaño del núcleo, que cuando se considera el tamaño del municipio.

6. Proporción de desfavorecidos según el tamaño del núcleo de población (estimación a partir de Censo)

<i>tamaño del núcleo</i>	<i>No pobres</i>	<i>Vulnerables</i>	<i>Excluidos</i>
Menos de 1.000 habitantes	76,5	16,5	7,0
Entre 1.000 y 5.000 habitantes	80,0	14,9	5,0
Entre 5.000 y 20.000 habitantes	81,0	13,5	5,5
Entre 20.000 y 50.000 habitantes	81,2	12,6	6,3
Entre 50.000 y 100.000 habitantes	81,3	11,8	6,9
Entre 100.000 y 500.000 habitantes	85,7	9,4	4,9
Más de 500.000	88,3	7,5	4,2

De acuerdo con la tabla 7, el paro y las carencias educativas son mayores en los municipios menores, mientras que el hacinamiento es un problema que abunda más en las ciudades y grandes pueblos.



7. Indicadores seleccionados según tamaño de hábitat

Tamaño del municipio	Carencia educativa media	% de hogares hacinados	% de familias con todos los miembros activos en paro
Menos de 5.000 hab.	0,38	1,6%	15,2%
Entre 5.000 y 20.000 hab.	0,39	2,8%	11,7%
Entre 20.000 y 100.000 hab.	0,31	3,7%	11,7%
Más de 100.000 hab.	0,17	3,4%	10,1%

Por provincias, se advierte (tabla 8) que es Cádiz aquella que tiene el mayor porcentaje de pobres, seguida de Córdoba, mientras que Huelva presenta un menor porcentaje. En el caso de los pobres y excluidos, es peor la situación relativa de Cádiz, siendo en este caso Almería la segunda, y de nuevo Huelva donde es más favorable.

8. Proporción de pobres por provincia (Fuente: E.P.F.)

Provincia	No pobres	Pobres y vulnerables	Pobres y excluidos
Almería	84,7%	11.1%	4,1%
Cádiz	80,9%	13.7%	5.4%
Córdoba	81,8%	15.1%	3.1%
Granada	83,6%	13.2%	3.2%
Huelva	90,4%	8.2%	1.5%
Jaén	85,9%	10.9%	3.2%
Málaga	87,9%	8.6%	3.4%
Sevilla	86,7%	10.2%	3.1%



9. Proporción de desfavorecidos por provincia (estimación a partir de Censo)

Provincia	No pobres	Vulnerables	Excluidos
Almería	85,3%	10,5%	4,3%
Cádiz	75,0%	15,6%	9,4%
Córdoba	86,1%	9,9%	4,0%
Granada	82,8%	13,3%	3,8%
Huelva	83,0%	11,9%	5,2%
Jaén	82,9%	13,3%	3,8%
Málaga	82,6%	12,5%	4,9%
Sevilla	83,3%	10,7%	6,0%

La comparación de las tablas 8 y 9 señala algunas diferencias: sobre todo, que en Cádiz y Huelva la proporción de desfavorecidos es mayor que la de pobres, mientras que en Córdoba ocurre el fenómeno contrario.

Tal como podemos comprobar en términos comparativos, Jaén no se encuentra especialmente mal en relación con el resto de las provincias de Andalucía, pero eso no debe de ser motivo para no abordar de forma responsable las acciones necesarias que esos conciudadanos nuestros, entre 14'2% y 17'1%, según fuentes distintas, tengan las iniciativas y acciones políticas y sociales que les correspondan para arrancarlos de la exclusión social o el riesgo de caer en la misma por su vulnerabilidad..

Hogares excluidos en nuestra provincia, pueblo a pueblo.

A continuación se reproduce la tabla de hogares excluidos de nuestra provincia detallados por secciones censales y municipios.



Partido Judicial	Hogares excluidos	%	Municipio	Hogares excluidos	%
ALCALA LA REAL	191	2,97			
			Alcalá la Real	191	2.97
ALCAUDETE	269	3,54			
			Valdepeñas de Jaén	70	4,92
			Frailles	28	4.25
			Alcaudete	150	4.16
			Castillo de Locubín	21	1.10
ANDUJAR	468	4.59			
			Andújar	468	4.59
ARJONA	311	3.30			
			Lahiguera	4	0.69
			Porcuna	52	2.37
			Escañuela	7	2.27
			Arjona	60	3.69
			Arjonilla	22	1.90
			Lopera	73	6.30
			Marmolejo	89	4.52
			Villardompardo	4	0.95
BAEZA	343	2.75			
			Canena	5	0.77
			Rus	41	4.04
			Baeza	46	1.09
			Begijar	41	4.41
			Ibros	29	3.32
			Torreperogil	73	3.32
			Lupión	15	4.05
			Torresblasco Pedro	40	4.52
			Sabiote	53	4.05
BAILEN	344	5.48			
			Carboneros	2	0.96
			Baños de la Encina	48	5.72
			Guarromán	95	12.1
				8	
			Bailén	199	4.47



HUELMA	192	3.38		
			Huelma	55 3.10
			Noalejo	24 2.55
			Cabra Sto. Cristo	18 2.59
			Cárcheles	3 0.59
			Cambil	73 6.82
			Campillo de Arenas	19 2.73
JAEN	779	2.66		
			Jaén	779 2.66
JODAR	502	9.08		
			Larva	9 5.03
			Albanchez de Ubeda	13 2.29
			Bedmar y Garcéz	39 3.64
			Jódar	423 13.3
				6
			Jimena	18 3.33
LA CAROLINA	227	3.66		
			Aldeaquemada	3 1.60
			Vilches	38 2.52
			Carolina La	176 4.21
			Santa Elena	10 3.13
LINARES	639	3.91		
			Linares	639 3.91
MANCHA REAL	216	3.71		
			Villatorres	72 6.21
			Guardia de Jaén la	50 9.28
			Pegalajar	27 2.84
			Torres	8 1.23
			Mancha Real	59 2.34
MARTOS	171	2.71		
			Martos	171 2.71
MENGIBAR	201	4.49		
			Jabalquinto	35 4.64
			Villanueva de la Reina	16 1.54
			Espeluy	10 4.27
			Cazalilla	3 1.14



PEAL DE BECERRO	653	5.77	Mengíbar	137	6.28
			Chilluévar	29	4.89
			Iruela la	157	24.69
			Huesa	80	10.83
			Cazorla	144	5.26
			Quesada	86	4.19
			Peal de Becerro	21	1.24
			Pozo Alcón	97	5.29
			Santo Tomé	25	2.90
			Hinojares	14	8.19
PEÑARROYA-PUEBLONUEVO	439	3.74	Bélmez de la Moraleda	23	3.59
PUERTA DE SEGURA,LA	381	5.58	Puerta de Segura, la	28	3.03
			Orcera	18	2.56
			Santiago-Pontones	194	12.56
			Villarodrigo	17	7.00
			Benatae	5	2.25
			Segura de la Sierra	43	6.19
			Siles	22	2.42
			Puente de Génave	30	4.77
			Hornos	12	4.36
			Torres de Albánchez	4	1.06
SANTISTEBAN PUERTO	256	4.08	Génave	8	2.61
			Chiclana de Segura	13	2.43
			Arquillos	15	2.90
			Castellar	31	2.75



			Sorihuela del Guadalimar	35	7.97
			Navas de San Juan	69	4.38
			Santisteban del Puerto	64	4.36
TORREDELCAMPO	309	2.66	Montizón	29	4.78
			Jamilena	39	4.10
			Torredelcampo	81	2.45
			Fuerte del Rey	7	1.85
			Higuera de Calatrava	4	1.72
			Fuensanta de Martos	33	2.95
			Villares los Santiago de Calatrava	51	3.74
			Torredonjimeno	10	2.90
UBEDA	204	2.32	Torredonjimeno	84	2.15
			Ubeda	204	2.32
VILLACARRILLO	361	4.06	Villacarrillo	361	4.00
			Beas de Segura	137	4.56
			Villanueva del Arzobispo	115	4.09
			Iznatoraf	5	1.21



No sólo pobreza

La pobreza se refiere solo a la precariedad económica o del nivel de vida, y nosotros en este informe intentamos hacer una aproximación a la exclusión social que incluye el carácter multidimensional de los mecanismos por los que las personas o grupos se ven excluidos de la participación en los intercambios, de las actividades y de los derechos sociales y políticos que constituyen la integración social. Si la sociedad española sigue un modelo de bienestar social, bajo el cual todos los miembros de la sociedad deben disponer de los medios necesarios para satisfacer unas ciertas necesidades sociales mínimas, podemos tomar la situación de exclusión como aquella en la cual determinados grupos sociales, familias o personas individuales quedan fuera de ese marco de bienestar, sin acceso a la cobertura de esas necesidades ni siquiera bajo la protección de los servicios sociales.

El nivel cuantitativo de pobreza y cualitativo según las condiciones de vida, más elevado lo encontramos en zonas urbanas, en los barrios periféricos de las grandes ciudades. Haciendo un repaso a las diferentes causas por las que un amplio sector de la población se encuentra en una situación de exclusión, situación que se la denomina como de la Pobreza, podríamos enumerar las siguientes:

La pobreza está causada por la desigualdad económica y social que existe en cada zona o región. La intensidad de la pobreza económica, es variable e inversamente proporcional a la extensión de la misma. Existe lo que se denomina "umbral" de la pobreza que es "cruzado" en ambos sentidos tanto por personas como por familias o grupos en función de las situaciones de crisis.

La "acumulación" de situaciones de pobreza, produce una acumulación de carencias de diferente índole: cultural, sanitaria, económica de vivienda, que marcan cada vez con más fuerza a los colectivos que la padecen.

La edad de las personas que se encuentran dentro o por debajo del umbral es cada vez menor. Los jóvenes ocupan un porcentaje muy elevado superior a los que tradicionalmente se vienen a considerar como pobres.

Por otra parte ha sido tradicional que, ante el problema de la exclusión, la



mayoría de las respuestas (Iglesia, algunas ONG,s.) -bienintencionadas sin duda, han aparecido alejadas del origen y causas de esta situación y por lo tanto, sin enfoques claros hacia soluciones horizontales de ámbito estructural

Las leyes que han ido reconstruyendo nuestro actual Estado del Bienestar, en lo que se refiere a este Tercer Sector, han tenido como objetivo principal el de regular sistemas públicos de funciones destinadas a la ayuda personal y comunitaria, de carácter universalista, tratando de superar el sentido de la simple beneficencia heredado del concepto de Asistencia Social destinada al grupo social de los menesterosos.

Es en este ámbito en donde aparece el concepto moderno de Tercer Sector que viene a conjugar al conjunto de los colectivos que se encuentran en situación de exclusión social y al conjunto de respuestas tanto sociales como institucionales que van directamente encaminadas al ámbito socio-económico con el objetivo de producir resultados interactivos de incorporación activa de los mencionados colectivos.

Hoy la sociedad industrial, tiene como valor positivo y fundamental el trabajo, la capacidad de autonomía que genera toda actividad económica en la comunidad. A ésta, no le gusta que se coloquen en su entorno personas o colectivos "dependientes" y a los que de alguna forma hay que atenderlos desviando recursos públicos y privados.

Inserción Social y Empleo

El empleo, sin duda alguna, es en nuestra sociedad factor fundamental de integración social. En apariencia, en nuestra provincia puede parecer que el desempleo no se manifiesta como un problema de primer orden. Sin embargo la precariedad en los empleos existentes, la temporalidad de la agricultura y la creciente presencia de empleo a tiempo parcial, son elementos más que suficientes para no andar en la complacencia.



Si a lo anterior le sumamos la ausencia o debilidad del tejido industrial productivo, la aún incipiente incidencia de las nuevas tecnologías en nuestra provincia y la globalización de la economía que tiene su traducción en distintas fórmulas de comercio y producción de bienes que provoca restricciones en el empleo, cuestión que se viene haciendo manifiesta y sin aparente solución desde hace más de tres décadas. Durante este tiempo se ha ido reconociendo (que no es poco) un volumen de población que se encuentra en situación de exclusión social. Si difícil es acceder al empleo para la población en general, nos encontramos con la práctica imposibilidad de acceso al mundo laboral de aquellas personas que por sus condiciones, características, situaciones familiares y sociales les hacen quedar fuera de los procesos o mecanismos, mediante los cuales podrían integrarse laboralmente o mejorar sus posibilidades de acceso al empleo. Consecuentemente la imposibilidad de inserción laboral comporta la mayor de las dificultades para conseguir un nivel aceptable de integración social.

La posición que ocupa una persona en su entorno y medio social depende del empleo, las relaciones sociales y el sentimiento vital, y las relaciones de reciprocidad que se dan entre las mismas. Según experiencias probadas, hay que destacar el trabajo o la situación laboral y las relaciones sociales, como cuestiones fundamentales en la vida de la persona, de forma que si una persona tiene empleo estable, tendrá unas relaciones sólidas y un fuerte sentimiento vital, lo cual supone que se encontrará situado en la zona de integración. Sin embargo, si la situación laboral es precaria, las relaciones serán inestables, y las convicciones personales frágiles, se encontrará pues en una zona de vulnerabilidad. Si la persona se encuentra excluida laboralmente, sufrirá de aislamiento social e insignificancia vital, se encontrará por tanto en la zona de exclusión.

En conclusión, en todas aquellas intervenciones que se propongan alcanzar la integración social de una persona o colectivo, será necesario intervenir integralmente, pero siempre desde la perspectiva de la inserción laboral, puesto que es el trabajo lo que permite que la persona pueda acceder a un lugar digno en la comunidad y a realizarse como persona.



Definición del sector de la población excluida o en riesgo y sus características.-

Los "diferentes"

Caben numerosas clasificaciones a la hora de describir el conjunto de colectivos que integran el grupo poblacional que definimos como “personas en riesgo de exclusión social o excluidas”, este sector de la población se le reconoce de inmediato porque se encuentran en una situación que les hace "diferentes". Pero básicamente, y analizando desde lo económico, la exclusión se puede producir básicamente cuando una persona no aporta o no puede aportar a nuestra sociedad sus capacidades como sujeto activo de su comunidad. Esta situación le lleva la mayoría de las veces a un proceso de deterioro en las relaciones personales, a una mala organización de sus recursos de maniobra en lo social que le puede acarrear la pérdida del reconocimiento social y como consecuencia la pérdida de su autoestima y lo que es peor, la desaparición de lo que le es máspreciado: su dignidad como persona.

Esta carencia de habilidades para participar en las oportunidades que ofrece la sociedad, se dan como procesos excluyentes que obligan a las personas que entran en ellos a resituarse en la cultura específica de la pobreza. Es la única forma que tienen de sobrevivir, aprendiendo determinados códigos de conducta que pueden incluso heredarse generacionalmente.

Su estructura familiar

En cualquier caso hablamos de ciudadanos y ciudadanas que habitan en nuestros barrios, que suelen ser usuarios de los servicios sociales, ya sea de manera coyuntural o crónica, tienen una familiar, de corte tradicional, o no. En el caso de los más jóvenes normalmente viven acompañados de padres y hermanos. En algunos casos compañero y compañero y uno o dos hijos; en el caso de los mayores, compañera o compañero y varios hijos comunes o no. En este sentido, no



estaría de más desterrar algún que otro tópico: "los padres no se preocupan de sus hijos; "las familias están desestructuradas". Será quizá que la preocupación por los hijos es distinta a la convencional; ¿Cómo va a estar pendiente una mujer que venda fruta (en el centro de la ciudad, de forma ambulante, sin licencia, ...) de que su hijo esté en la escuela, o en un curso de formación? Mejor que se dedique a algo productivo: limpie parabrisas, venda pañuelos. Y más fácil si se trata de una chica; que cuide su casa, a hermanos menores...

Todas las familias tienen su estructura y sus normas de funcionamiento, por más extrañas que aquélla y éstas nos puedan parecer; cada miembro sabe lo que puede y no puede hacer; donde debe y no debe estar, etc., gozan de un cierto grado de libertad siempre y cuando no molesten, siempre y cuando reporte algún beneficio.

Desde fuera de ellas se suele decir: "Viven como pueden, no llegan a cubrir las necesidades básicas y, cuando hay dinero, ... Desde dentro de las mismas: "¿y acaso no tenemos derecho a desayunar en el bar como hacéis muchos de vosotros?"

Algunos teóricos suelen decir que no tienen modelos, no tienen referentes; nada más lejos de la realidad. Desde muy pequeños tienen sus ídolos" sus "modelos" sus "referentes; habitualmente muy cercanos: ese vecino que se pasea con un cochazo, aquella vecina que veranea en la playa, aquel otro que "sin dar golpe" va enojado y tira de cartera en el bar, etc. etc. No son posiblemente los modelos y referentes positivos que nosotros podemos entender como tales, pero sí que los hay.

El orden y la convivencia social también está debidamente reglamentado; a falta de un orden establecido desde fuera o consensuado dentro, el tejido social se dota de su propio orden, basado en ocasiones en base a posiciones de poder.

El individualismo que, a los vecinos y vecinas de estas barriadas, se les adjudica no es más que un mecanismo de defensa, de pura supervivencia. Es una forma de combatir agresiones externas, de salvaguardar sus "asuntos" individuales. Aunque a veces sorprenden gratamente algunas manifestaciones de solidaridad vecinal que en otros barrios pudientes se hacen impensables.



Clasificación de los colectivos desfavorecidos según las administraciones públicas.

Para reconocer a este sector de la población los poderes públicos, en la mayoría de las ocasiones, son los que han determinado la clasificación de los colectivos desfavorecidos, a los efectos de quienes se consideran especialmente merecedores de protección para su formación y/o acceso al mercado laboral.

En el nomenclátor de las administraciones públicas, tanto central, autonómica como local, se consideran colectivos desfavorecidos los siguientes:

- Jóvenes menores de 25 años demandantes del primer empleo, que hayan abandonado prematuramente la formación reglada o que presenten fracaso escolar dando prioridad aquellos que presenten una situación de abandono y/o desestructuración familiar que pueda conducirles a la delincuencia. Interveniendo prioritariamente, con aquellos jóvenes que residan en barrios o entornos marginales, que puedan aumentar este riesgo de exclusión. En algunas normas se amplía esta edad hasta los 25/30 años.
- Parados de larga duración. Aquellas personas, a los que la situación de desempleo prolongado afecta al “normal” desarrollo de su vida profesional e incluso personal, y que debido a la pérdida del empleo o la imposibilidad reiterada de conseguirlo, están entrando en dinámicas de marginación y riesgo de exclusión social. Nos estamos refiriendo a personas que han tenido una anterior y normalizada vida laboral, y que por diversas circunstancias, no pueden acceder de nuevo al mercado de trabajo, ya sea por su edad o falta de adaptación y cualificación respecto a los puestos de trabajo. Y a otras personas que no tienen posibilidad de encontrar su primer empleo por falta de cualificación, formación y experiencia, y que atraviesan por situaciones de desestructuración o exclusión. En algunas ocasiones este colectivo a su vez se subdivide en otro grupo referido a “mayores de 45 años”.
- Mujeres. Es uno de los colectivos en los que los niveles de pobreza y marginación, están avanzando a pasos agigantados, debido sobre todo a los cambios que a nivel social se están produciendo. Las mujeres acceden al mundo del trabajo pero siguen manteniendo los roles típicos que representaban, con lo



cual en el caso de las familias monoparentales, son las responsables últimas del sustento de los suyos. Por otra parte nos encontramos con agravantes, dado que no han accedido al mercado de trabajo, presentan déficits formativos, de experiencia y cualificación laboral, por tanto y sobre todo, cuando las mujeres pertenecen a colectivos desfavorecidos (víctimas de malos tratos, residencia en barrios marginales, pertenencia a etnias, inmigrantes), en el mejor de los casos, sólo podrán acceder a los puestos peor remunerados y en peores condiciones. Es por tanto necesario, potenciar su acceso a la formación y el empleo en condiciones de igualdad, compensando las situaciones donde las cargas familiares, dificultan la posibilidad de formarse y acceder al empleo.

- Inmigrantes. Cualquier iniciativa dirigida a su inserción social y laboral tiene que tener en cuenta los siguientes aspectos: su situación mayoritaria de ilegalidad, la pertenencia a diferentes etnias con diferentes hábitos culturales y creencias religiosas, las situaciones de desarraigo o de separación familiar, su ubicación en la economía sumergida, su enorme movilidad, su heterogénea formación. Evidentemente, se excluyen de este colectivo de desfavorecidos a aquellos otros inmigrantes cuya categoría u ocupaciones es la de profesionales y técnicos, y pequeños y medianos empresarios. Por lo general, un aspecto muy positivo de este grupo es la gran disponibilidad que presentan con relación al empleo, debido al valor que conceden al trabajo y a la situación de precariedad por la que atraviesan.
- Discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales. De su especificidad y problemática se trata en otros estudios elaborados por el CES.
- Personas acogidas al programa de solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía. Aunque los criterios dominantes son los de falta de recursos económico, en este grupo confluyen el resto de los colectivos.
- Ex-toxicómanos. Evidentemente hablamos de aquellos que ocupan las posiciones inferiores dentro de la estratificación social, debido tanto a su problemática de toxicomanía, como a las consecuencias de exclusión social que esto ha provocado: pérdida de relaciones familiares, conductas delictivas, enfermedades y deterioro físico, inexistencia de redes de relación, carencia de hábitos y habilidades laborales.



La drogodependencia es consecuencia de un triple eje de factores, a saber, el ambiente o entorno social, el individuo en cuestión y la sustancia o sustancias consumidas, cualquier plan de inserción social y laboral, debe tener en cuenta estos tres aspectos. Para su incorporación en cualquier proceso formativo o de inserción laboral, el ex-toxicómano deberá haber pasado por un periodo de desintoxicación, deshabituación y rehabilitación, que le permita estar en una posición y una actitud positiva favorables hacia su proceso de inserción sociolaboral.

- Reclusos en régimen abierto y ex-reclusos. En la actualidad buena parte de este colectivo comparte los problemas de inserción social y laboral que el resto de los colectivos, pero además presentan unas problemáticas específicas que incrementa de forma muy notable su inserción o reinserción, tanto en la actividad económica como en su previa red familiar y social.

Entre estos aspectos que dificulta cualquier estrategia de inserción social y laboral destacan su muy bajo nivel educativo (la mayor parte de ellos no disponen del Graduado Escolar ni de Certificado de Escolaridad, la duración de su escolarización ha sido muy corta, incluso una parte son analfabetos), han consumido drogas y en buena parte de las ocasiones son toxicómanos, tienen muy bajos niveles de salud, carecen de un techo alternativo al de la propia prisión, presentan una alta tasa de pobreza severa, un historial de reclusión frecuente. Todos estos factores son obstrutores de la inserción, pero el más grave de todos es el estigma de ser ex-recluso tanto para la persona, que tiene niveles de autoestima y autoconcepto bajos, como para la comunidad, que manifiesta fuertes conductas de rechazo y desconfianza a esta población, sobre todo en el ámbito laboral.

Desde las intervenciones de inserción sociolaboral, se podría intervenir, con dos sectores de población, los reclusos que se encuentran en tercer grado y los liberados condicionales, y los exreclusos. Uno de los sectores donde la reinserción es más urgente, y tiene mayores posibilidades de éxito, es para los reclusos que se encuentran en tercer grado, aquellos que tienen posibilidad de acceder al régimen abierto o se encuentran en libertad condicional, es decir, para aquellos que necesitan establecer algún tipo de vehículo de integración con la sociedad. Un factor que puede favorecer la inserción, es que estos internos continúan teniendo un tutelaje muy cercano



de los profesionales de los centros penitenciarios.

- Personas pertenecientes a minorías étnicas; en general a la comunidad gitana. El colectivo gitano es un grupo muy heterogéneo y que está sometido a los constantes cambios que se están produciendo dentro de su propio grupo y en el contexto social en el que están insertos. Es cierto que existen familias que se encuentran integradas, pero existe una realidad patente, es un colectivo en el que amplios sectores de su población se encuentran desfavorecidos económica y socialmente, con la consecuencia obvia que esto conlleva, la marginación y la dificultad añadida de adaptarse a los cambios que se producen en su grupo y en su entorno.

En la ciudad de Jaén, según fuentes de las propias asociaciones se estiman unos 2.995 gitanos, de los cuales un 73% habitan en la zona sur. El total de la provincia de Jaén, según las mismas fuentes oscilan entre 35.000 y 40.000 gitanos. El 53 % de los gitanos de España se encuentra ubicado en siete provincias: Granada, Barcelona, Madrid, Alicante, Sevilla, Jaén y Murcia. En la zona sur vive un 42 % del total de los gitanos españoles. En esta zona la población gitana es del 1'2 % en relación con la no gitana. Con estos datos se puede hacer una aproximación para saber el peso de este colectivo y los que se sitúan en riesgo de exclusión social.

Nos encontramos, si analizamos las problemáticas que presenta el colectivo; en bajo nivel educativo general, alta tasa de analfabetismo, niveles de escolarización por debajo de la media, alta tasa de absentismo escolar, elevado fracaso escolar, situación de discriminación de la mujer gitana, pérdida de ocupaciones tradicionales por falta de competitividad (forja, mimbre, etc.), bajos niveles de formación y profesionalización, carencia de las habilidades necesarias para la búsqueda de empleo, dependencia de subsidios y prestaciones, lo cual dificulta la iniciativa a la hora de buscar empleo, etc.; con un colectivo que requiere una intervención especial, para poder alcanzar su integración sociolaboral, en igualdad de condiciones que el resto.



Otras clasificaciones

Resulta más que evidente que una persona puede pertenecer a varios de estos apartados, por lo que venimos a reafirmarnos ante lo poco afortunado de algunas clasificaciones. No obstante debemos tener en cuenta esta clasificación a efectos ilustrativos, dado que, como ya hemos dicho, las normas, ayudas, programas, etc. incluyen aspectos diferenciadores tratándose de uno u otros colectivos; convocatorias de ayudas públicas de la Consejería de Asuntos Sociales, del Ministerio (IRPF, Plan de Desarrollo Gitano, etc.); medidas de fomento de empleo de la Consejería de Trabajo e Industria; programas de la Iniciativas Comunitarias de Empleo y Recursos Humanos, etc., etc.

En cualquier caso, si tenemos que hablar de colectivos, si podríamos hablar de dos grandes bloques sin temor a equivocarnos en los encuadramientos:

- Los instalados dentro del sistema económico y social, individuos, grupos y sectores de población, que participan en la producción y el consumo, en el progreso, en la abundancia y en el bienestar social, en los mecanismos sociales generales y en su funcionamiento real.
- Los individuos, grupos y sectores sociales situados al borde o fuera del sistema económico y social que apenas participan en el consumo, que no lo hacen en la producción, que viven la precariedad y el malestar, que son casi ajenos por completo a los mecanismos sociales generales y así excluidos de su funcionamiento real.

Y aunque resulte a estas alturas una obviedad decirlo, en este segundo grupo se incluyen los subgrupos, subcolectivos, "subindividuos", a los que hemos estado haciendo referencia.

En realidad los colectivos que así hemos clasificado son subgrupos sustancialmente diferenciados en función de su edad, sexo, procedencia socio-económica, pertenencia familiar, nivel de formación, signos culturales externos,...

Y la mayor diversidad entre colectivos se produce sin duda por su precedencia socio-económica.



Pero por ir finalizado este apartado. La mejor de las clasificaciones es la que se puede hacer desde las consecuencias que produce la exclusión, dado que, sobre ellas se puede actuar técnica, objetivamente y con eficacia. Algunas de esas características clasificatorias serían:

- pobreza: precariedad económica grave.
- Preparación laboral insuficiente.
- Escasa cualificación profesional.
- Desarrollo psicológico poco sólido.
- Relaciones sociales inestables, cuando no negativos.
- Desvinculación con el mercado laboral.
- Apartamiento social.
- Pasividad e inhibición.
- Carencia de proyecto de futuro.

Estamos ante la espiral de la exclusión social a que ya hemos hecho referencia y que sitúa a los individuos, y por extensión a los colectivos en la dinámica de la explotación, de nuevas formas de pobreza, de marginalidad social, por tanto no debería de extrañar la aparición de nuevos fenómenos de exclusión en la medida en que surgen nuevas fórmulas de progreso, conquistas sociales y económicas que no quieren saber de equilibrios armónicos y desarrollos sostenibles.

La clasificación por los efectos de la exclusión.

Dado que este informe centra su interés en claves de inserción laboral, convendría concluir este apartado poniendo de relieve los efectos de la exclusión en dos apartados:

1. Los efectos de corte social, tales como:

- falta de salud física y/o mental
- ingresos económicos insuficientes



- cadena de fracasos, familiares, escolares, de empleo, etc.
- falta de participación social
- aislamiento social y familiar
- falta de autoestima

2. Los efectos de corte laboral, que son los que nos van a servir como indicativo a la hora de proponer soluciones:

Las consecuencias laborales de una situación de exclusión es que a la persona que la padece, la va colocando dentro de alguna de las tres categorías siguientes, entendiendo además que estas categorías forman parte de un itinerario gradual hacia la exclusión:

- Un primer grupo lo forman personas que no tienen ningún tipo de cualificación laboral y que han agotado todos los recursos sociales.
- Otro grupo lo forman el conjunto de personas que han tenido una actividad de empleo alternativo, siendo continuo el cruce del umbral en los dos sentidos.
- Otro grupo lo componen los que han perdido su empleo tradicional y son lo que se llaman parados de larga duración.

Por lo general, En los empleadores, sean de carácter público como privado, encontramos una resistencia a entrar en procesos de comprensión de la exclusión. Esta viene dada por diferentes conceptos de carácter muy diferente: unos son de tipo cultural ya que la exclusión viene asociada a conceptos de falta de normas, costumbres, hábitos, enfermedades, etc. También tienen connotaciones estéticas ya que la exclusión viene asociada a estereotipos opuestos a lo que se reconoce como el trabajador "ideal" o que la inmediatez de personas pobres son contraproducentes a algunos negocios (turismo, por ejemplo. Según declaraciones de un responsable de patronal agraria). También tienen connotaciones técnicas porque la falta de formación estándar, produce resistencias importantes. También tienen connotaciones económicas ya que la exclusión tiene un coste superior desde los primeros procesos iniciales, tanto por lo que afecta a la selección como a los procesos posteriores de acomodación al puesto de trabajo.

En el entorno del llamado mercado ordinario, podemos encontrar mecanismos que se resisten a modificar posiciones con respecto a la exclusión social y laboral. Los más fuertes tienen que ver con las situaciones que limitan las



capacidades intelectuales, los que presuponen problemas de relación, los que indican sensaciones de inferioridad, los de la necesidad de una lógica de superación, de la lógica de la preferencia, etc. Todos estos mecanismos actúan unidireccionalmente, produciendo una resistencia social que es muy difícil de superar incluso a las propias administraciones públicas. Todos estos prejuicios, tanto de los empleadores como del mercado empleador, generan un círculo cerrado del que es imposible salirse e impide valorar las auténticas capacidades de las personas en situación de exclusión social y poder darles las oportunidades necesarias y suficientes para poder modificar los signos externos (síntomas) que configuran su vida. Por todo ello, cualquier programa debe de intervenir con propuestas de modificación de lo que podemos llamar la construcción social de la exclusión.



La inserción a través del empleo.

Los expertos suelen representar la exclusión como una conjunción de tres factores, el resultado de tres procesos sociales con sus propias lógicas, la confluencia de tres desgarros con todo su entramado de relaciones.

El primer factor o vector está compuesto por la dimensión económica y el empleo, elementos estructurales. El estar excluido laboralmente, el tener un trabajo precario, el tener una situación laboral estable.

El segundo vector, elementos contextuales, íntimamente relacionado con el primero, es el vector de las relaciones sociales; el estar aislado socialmente, el mantener unas relaciones inestables o el mantener unas relaciones sólidas determinan también la inclusión o exclusión social.

El tercer factor compuesto de elementos subjetivos, significa el sentir insignificancia vital, mantener unas convicciones frágiles o el estar en posesión de significación, de sentido vital.

Estos tres vectores determinan una zona social de inclusión, de vulnerabilidad o de exclusión. Y nos ponen de manifiesto la necesidad de intervenir y actuar integralmente para hacer frente a la problemática de la exclusión.

En cualquier caso, en la sociedad no existe un "dentro" y "un fuera" "un vacío social". Más bien la sociedad aparece como una pluralidad de órdenes sociales, es decir de modelos de vida, de valores, de reglas, que funcionan de manera complementaria o conflictiva o yuxtapuesta según las épocas. Por tanto la sociedad se fabrica en la interdependencia siempre controvertida de diferentes legitimidades sostenidas por órdenes sociales diferenciados a sabiendas de que estas legitimidades cambian con el tiempo y pueden variar en intensidad siendo más o menos fuertes.

Se puede decir, que las personas proceden de un orden "no legítimo" "desvalorizado", "no deseado", quieren salir de él o se les quiere sacar de él, y quieren integrarse en un orden considerado legítimo, valorado, deseado.



Las prácticas de inserción desarrollan en su mayor parte aspectos instrumentales y funcionales de la participación social de las personas en la sociedad.

Estos campos intermediarios funcionales (el trabajo social, la asistencia social, los servicios sociosanitarios, la formación, el desarrollo local, el ocio, la vivienda, la sanidad, etc.) son a menudo ámbitos sometidos a controversias y conflictos debido a estas nuevas prácticas que podemos calificar como de inserción. Los actores de la inserción critican e invalidan determinadas prácticas de los campos de acción que reproducirían la perpetuación de un orden que consideran ilegítimo: así, en Francia, determinadas prácticas del "trabajo social" serían consideradas en el fondo una herramienta de reproducción de la delincuencia, de la pobreza y de la asistencia, el instrumento de control de las poblaciones "peligrosas"; así como las prácticas de formación que "no estarían dirigidas al empleo" sólo podrían reproducir el fracaso escolar y los procesos de selección que perpetúan las desigualdades, etc.

Por tanto, las nuevas prácticas de inserción conciernen al orden legítimo, valorizado y deseable, y combaten o invalidan las prácticas que consideran facilitan la reproducción de lo que se ha llamado orden ilegítimo, desvalorizado e indeseable. La inserción por el trabajo, es un intento de cambiar las prácticas de los campos de acción tradicionales al instaurar esferas instrumentales de mediación que proponen nuevas prácticas, instaura una esfera funcional de actividad económica que rompe con las prácticas de asistencia social o formativas.

La empresa de Inserción Socio-laboral, busca un modelo empresarial con finalidad social que se oponga al de asistencia y al control social. Los órdenes ilegítimos de participación social son los de la delincuencia y la marginalidad, después, los de la pobreza y la inadaptación social y finalmente, los órdenes más globales de asistencia social.

El objetivo (el orden legítimo que se quiere alcanzar) no es el trabajo ya sea éste un empleo o una actividad cualquiera. Ni la empleabilidad ni el empleo son objetivos; se trata de ofrecer la posibilidad de elección o las condiciones de autonomía y de responsabilidad individuales. La sociedad no es un compendio de empleos sino una pluralidad de potenciales en la que las personas pueden elegir su camino.



La exclusión social, el empleo y la empresa de inserción.

Como ya hemos indicado es el empleo, sin duda en nuestra sociedad, el factor fundamental de integración social. En sociedades como la nuestra, y muy especialmente en Andalucía el nivel de desempleo y pobreza alcanza situaciones de gravedad.

Las estructuras sociales y económicas sobre las que se basa nuestra sociedad, establecen una serie de relaciones entre el sujeto y su actividad laboral, que de no existir o de ser carenciales comienzan a despojar al sujeto de una serie de soportes que le hacen poco a poco quedar al margen e ir cayendo en un circuito de exclusión.

La carencia de empleo supone: la carencia de ingresos económicos adquiridos de forma digna por el sujeto, la falta de relaciones sociales normalizadas con el entorno, la carencia de poder adquisitivo para acceder a los cada vez más privados servicios de bienestar social, la incapacidad para consumir y disfrutar de los placeres de la vida de los que todos deseamos disfrutar.

El problema del desempleo y la exclusión es resoluble, lo que ocurre es que es necesario articular fórmulas redistributivas de la riqueza y el crecimiento, que repercutan sobre todo en los más desfavorecidos.

Es necesario dar un cambio radical a las políticas sociales, dar un salto desde las intervenciones asistencialistas hacia las capacitadoras.

La exclusión, ya no es un hecho característico de los grupos más desfavorecidos, las situaciones de riesgo social afectan, cada vez más, a nuevos sectores de población, incluso aquellos que, tradicionalmente, han disfrutado de una plena integración. De hecho, puede afectar a cualquier ciudadano por un simple accidente personal (familiar, de salud, de pérdida de trabajo, de vivienda...), circunstancias que pueden desencadenar un proceso que conduzca a la exclusión social.

Por eso hoy, hemos de poner más interés en las PERSONAS, hemos de iniciar unas actuaciones que vayan dirigidas prioritariamente a todas aquellas personas que se encuentren en situación de déficits personales y profesionales, que



les impide seguir el ritmo de esta sociedad competitiva y tampoco les permite sentirse realmente integrados en la misma.

Es necesario, iniciar políticas dirigidas a la superación y prevención de los procesos de exclusión social, con nuevas estrategias de intervención, orientadas a frenar los procesos que conducen a la marginación.

En consecuencia, es necesario hacer una apuesta clara por la creación y consolidación de empresas. Hablar de integración significa hablar de relación, no en términos cuantitativos sino cualitativos. Es la calidad de dos sujetos en contacto lo que permite que se produzca la integración. Del sujeto que ha de integrar, que ha de ser capaz, en primer lugar, de pasar de la fase de sujeto negativo (no aceptado) a la del sujeto diferente (aceptado como tal) y posteriormente a la de sujeto positivo o activo (aceptado plenamente.).

Para que el proceso se produzca la persona necesita dos cuestiones: por una parte modificar su status cultural, necesita formación, e igualmente necesita insertarse en una estructura productiva, en la empresa.

La empresa se configura como una entidad que ayuda a establecer un nuevo código de relaciones entre dos sujetos (el que integra y el que es integrado); la sociedad y el sujeto. Es en la empresa donde la persona marginada puede encontrar unos referentes que le permitan sentirse en situación segura dentro de la propia comunidad donde vive.

Esto implica que la empresa no solamente se preocupe por producir y obtener beneficios sino, a la vez, por cambiar la cultura de sus componentes. Este esfuerzo se dirigirá a conseguir que el factor humano sea el protagonista del proceso y que el capital sea el instrumento al servicio de ser humano.

Por otra parte, son el "mercado" y la empresa los pilares básicos en los que se genera la riqueza y el reparto de esa riqueza en nuestra sociedad Y es obvio que el problema de fondo de la exclusión de personas, colectivos y territorios tiene una variable básica y fundamental en la "falta de participación en esa riqueza".



Itinerarios personales de inserción socio laboral

Como veíamos en el capítulo anterior, el trabajo es elemento primordial en la lucha contra la exclusión social. Igualmente, observamos al final del mismo capítulo, el cúmulo de inconvenientes que dificultan la plena inserción en el mercado laboral de las personas excluidas o en riesgo de exclusión social. De ahí, que nuestra siguiente propuesta exponga la necesidad de llevar a cabo técnicas o medidas adecuadas que no se rindan ante las adversidades y pongan en juego mecanismos de integración con acento en la inserción laboral sin obviar el acompañamiento de acciones de adaptación o integración social.

En efecto, tal como decíamos, el gran reto es el empleo. No sólo por las dificultades de acceso que el común de los aspirantes han de superar (descompensación entre oferta y demanda, formación, movilidad, etc.) sino además porque las personas o colectivos de los que hablamos presentan otros o más déficits.

Llamamos *empleabilidad* a la capacidad de una persona para adaptarse a la oferta de empleo. La empleabilidad viene dada por una adecuada gestión de los factores que inciden en ella, así como la conjunción de actitudes, intereses, motivaciones, conocimientos, formación y aptitudes que la sitúan favorablemente ante el mercado de trabajo.

Existen tres enfoques diferenciados en torno a la empleabilidad: el punto de vista del individuo, el punto de vista de la empresa y el punto de vista de la sociedad. Coordinar estos tres enfoques para conseguir la inserción laboral implica incidir sobre y para cambiar algunas políticas sociales, dar un salto desde las intervenciones asistencialistas hacia las capacitadoras y poner más interés en las personas que se encuentren en situación de déficits personales y profesionales, que no pueden competir laboralmente y quedan excluidas del mercado.

Hablar de integración laboral significa que la persona necesita modificar aquellos elementos de su competencia personal social o laboral que sean deficitarios (por ejemplo, esa persona puede necesitar formación). Igualmente, necesita insertarse en una estructura productiva (en la empresa) que permita poner en marcha este proceso de integración.

Más adelante hablaremos con más profusión de detalle de las *empresas de*



inserción, pero conviene hacer un apunte en este momento para destacarlas como elemento esencial en los itinerarios personales de inserción, cuestión que en este momento tratamos. La empresa de inserción se configura como una entidad que ayuda a establecer un nuevo código de relaciones entre dos sujetos (el que integra y el que es integrado); la sociedad y el sujeto. No es una relación en términos cuantitativos (objetivos de producción cumplidos), sino cualitativos. Se buscan cambios en las competencias de los usuarios.

Por consiguiente es necesario proyectar una intervención integral que dé cobertura al conjunto de necesidades planteadas (sociales y laborales), pero teniendo en cuenta que van a ser diferentes para cada persona o usuario, en función de sus necesidades, características y situación de partida. Por ello hay que considerar cada intervención como única y diseñar un itinerario personalizado.

Los Itinerarios personales

Los itinerarios de inserción son procesos que enfatizan una nueva relación, basada en la participación de los usuarios y la búsqueda consensuada de soluciones. Su finalidad es producir cambios significativos en las situaciones de déficits y necesidades consideradas claves. Tienen que ser facilitadores de cambios personales, formativos, ocupacionales y laborales.

El itinerario de inserción según los expertos, es un concepto que incluye una forma de trabajar. Se caracteriza por ser un programa individualizado que comienza con una evaluación inicial mediante la que se determina cuál es la situación del usuario (personal, social y laboral), a partir de la cual se establecen las prioridades y se diseña la intervención.

El proceso se basa en las entrevistas individuales que se mantienen con la persona en las que, además de recoger datos, se busca la implicación del sujeto, hacerlo parte activa de la definición de su propio itinerario. Esta participación tiene una función motivadora, ya que el sujeto percibe que sus opiniones son importantes y que el diseño de su programa de inserción no viene impuesto, sino que también está decidido por él. Además de motivar a la persona con la implicación, también se consigue aumentar su responsabilidad en el seguimiento del programa.

La función del itinerario es producir cambios en la vida de la persona, cam-



bios que faciliten su inserción social. Con ellos se pretende que el sujeto sea capaz de cambiar su situación de dependencia de los recursos institucionales, que descubra su capacidad de acción potenciada por su autonomía.

El éxito de los itinerarios requiere una movilización proporcional adecuada, suficiente y constante de los medios y recursos de que disponen las dos partes de la relación de inserción (profesional y usuario).

Un concepto clave dentro de los itinerarios es el de competencia: es la capacidad de cada persona para desempeñar un puesto de trabajo. Cuanto más se aproxime al perfil de referencia, más idónea es esa persona. Cuanto más cumpla requisitos y más diferencia positiva exista con respecto a otras personas que buscan el mismo empleo, más posibilidades de acceso al mismo.

Otro concepto importante es el de empleabilidad: es la capacidad de una persona para posicionarse favorablemente ante el mercado de trabajo. Toda capacidad se adquiere o desarrolla y, por tanto, está ligada a un proceso de aprendizaje. El desarrollo de la empleabilidad es el proceso de adquisición y aprendizaje de esa capacidad.

En las empresas de inserción se trabaja con los usuarios en la mejora de su empleabilidad, ya que:

- Desarrolla la capacidad de situarse favorablemente ante el mercado de trabajo.
- Facilita la adaptación a sus necesidades, demandas y requerimientos.
- Permite un mejor desenvolvimiento social y laboral.
- Convierte a los usuarios en protagonistas activos durante el proceso de inserción.
- Ayuda a mantener activas las competencias, adquirir otras nuevas y movilizarlas, de forma que se posibilite la adaptación continua a los requerimientos del mercado de trabajo.

La empleabilidad permite situarse favorablemente en el mercado de trabajo, pero para que sea efectiva necesita seguirse un proceso:

- De inserción laboral, para estar en las mejores condiciones de acceso al empleo, así como para gestionar este acceso.



- De desarrollo profesional, para estar en las mejores condiciones de mantener el empleo o gestionar su desarrollo profesional.

Está condicionada por elementos subjetivos o de carácter personal y objetivos, que en la mayoría de los casos están interrelacionados. Los elementos de carácter personal se refieren a las características propias del sujeto, las cuales influyen en su posicionamiento ante el empleo. Las agrupamos en:

- Competencias personales
- Competencias sociales
- Competencias laborales

Los elementos objetivos se refieren a las características del entorno de cada individuo, las cuales limitan en parte sus características personales y condicionan su situación ante el empleo, tanto por las propias "limitaciones" que se deriven de ella como por las que proceden de fuera del individuo. Agrupamos éstas en sociales y laborales.

Además, hay que tener en cuenta que el grado de acercamiento que se tenga a las necesidades o requerimientos del mercado de trabajo mejorará las posibilidades de acceso y permanencia en el mismo.

La persona, a través de un proceso individualizado, puede desarrollar sus condiciones de empleabilidad. El conjunto de estas estructuras ofrece a las personas instrumentos para desarrollar y adquirir unas condiciones mínimas de empleabilidad. Es preciso construir estructuras que faciliten el tránsito y el posterior acceso al mercado de trabajo. Se trata de crear "oportunidades" de acceso a los mercados de trabajo, mediante el desarrollo de proyectos personalizados de búsqueda activa de empleo. El conocimiento de los requerimientos de perfiles profesionales que exigen las diferentes actividades y mercados de trabajo permite realizar una orientación inteligente de la búsqueda activa de empleo.

El objetivo de la EIS, como ya veremos con más detalle, es la integración en el mundo del trabajo ordinario de personas excluidas que, preferentemente, hayan pasado por fases previas de inserción en otros proyectos. A partir de este objetivo general, podemos conseguir otros más específicos como:

- Mejorar las relaciones de las personas con su familia y su entorno.
- Conseguir la autonomía socio-laboral de las personas.
- Hacerles tomar conciencia de sus limitaciones con el fin de



- intentar que las superen y aumentar sus potencialidades.
- Conseguir que mejoren su autoconcepto y su autoestima.
- Ayudarles a desarrollar habilidades sociales.
- Conseguir que alcancen una independencia económica.

Por último, debe reseñarse que el proceso que se describe no se hará exclusivamente con trabajadores con procesos de marginación, sino que también se incluirá a los trabajadores que estén en situación laboral normalizada, realizando en este caso un proceso de mejora y no un itinerario de inserción. Si sólo trabajamos con los excluidos, estamos manteniendo una situación de exclusividad que no es favorable para la normalización de estas personas. Lo normal o lo deseable será que el responsable de recursos humanos de las EIS acumule en su responsabilidad la gestión de ambos colectivos y que le resulte difícil (y, probablemente, inconveniente) diferenciar taxativamente entre estas dos áreas.

Finalmente, haremos una breve referencia a las fases que forman un itinerario de inserción, prestándole especial atención, a la fase última, dado que la misma se desarrolla en la práctica laboral o en la empresa de inserción, y dado que contribuye a despejar algunas dudas respecto a la operatividad de las empresas en sí mismas.

La primera fase es la denominada de “análisis y evaluación de la situación inicial”. A través de una entrevista se recogen los datos de la persona susceptible de acogerse al programa de inserción, cuál es su situación inicial. Además, es necesario saber y registrar cómo funciona esta persona en las áreas de competencia laboral, social y personal.

De forma simplificada diremos que la competencia personal está constituida por las capacidades básicas que necesita tener una persona para poder enfrentarse a cualquier situación social y laboral. La competencia social la forman las capacidades que facilitan las interacciones sociales. La competencia laboral se compone de las habilidades básicas para obtener y mantener un puesto de trabajo.

La segunda fase la identificaremos por “información y orientación”. Una vez que el mediador escucha al sujeto y realiza el análisis inicial de la situación del mismo, se le devuelve la información y se le pide de nuevo su colaboración para elaborar el itinerario de inserción. Que esta persona conozca cuáles son sus competencias personales y qué carencias tiene, es determinante para conseguir su implicación en el programa de inserción y para mejorar su empleabilidad.

La tercera fase, “negociación de objetivos y compromisos”. Una vez



establecidos los objetivos y cuál va a ser su orden de ejecución, es conveniente establecer por escrito los compromisos que adquiere la persona. En este documento deben aparecer los acuerdos a los que se llegó sobre los objetivos, los límites de tiempo establecidos para conseguirlos y los pasos que tiene que dar la persona para cambiar o mejorar la competencia que se vaya a trabajar. En resumen, deben aparecer en el acuerdo, bien definidas y concretadas, todas las condiciones a las que se compromete la persona. Este acuerdo se revisará cada cierto tiempo para evaluar su cumplimiento y sus posibles modificaciones.

Por último, la cuarta fase “seguimiento del itinerario”.

Para revisar la evolución de la persona, se realizan entrevistas con los trabajadores con carácter periódico. La persona debe saber cuándo le toca la revisión y esto sirve de mecanismo de control para que se implique más en el cumplimiento del itinerario. En estas sesiones se revisan los acuerdos para ver los avances, se muestran los registros de evolución al trabajador y se establecen nuevos acuerdos en función de lo que se haya conseguido. Se analizan las dificultades que ha tenido para seguir los pasos marcados en el itinerario. Las entrevistas se irán espaciando paulatinamente a medida que la persona mejora.

Es importante que el trabajador sepa que hay un seguimiento, que se va a supervisar su evolución y que se van a analizar las mejoras y los posibles estancamientos. Es un requisito para favorecer la motivación y afianzar los cambios conseguidos.

Parece recomendable proponerse un periodo máximo de dos o tres años para consolidar los nuevos aprendizajes. El mediador debe tener claro que hay que cerrar los expedientes, es decir, que tiene que llegar un momento en el que esa persona esté preparada para funcionar autónomamente. Así se evitan los procesos de dependencia institucional que se crean en algunos individuos de los colectivos desfavorecidos. De todas formas, hay que tener flexibilidad, ya que no todos los sujetos parten de las mismas condiciones personales y sociales y, por lo tanto, el tiempo que va a necesitar cada uno de ellos puede ser muy diferente. Si el proceso se alargara en el tiempo, se debe valorar si las actuaciones que se están programando en el itinerario son las adecuadas.

Así mismo, es necesario motivar al sujeto para que busque otras posibles ofertas de trabajo, ya que uno de los objetivos de la EIS es conseguir su integración en el entorno laboral competitivo. Esta sería la situación ideal de inserción: que, tras



un periodo de formación y aprendizaje, la persona pudiera incorporarse a la vida laboral normalizada.



Políticas activas en la lucha contra la exclusión.- Las políticas públicas

Sin lugar a dudas, la exclusión social ha sido y es afrontada desde la iniciativa pública. Se puede valorar de forma positiva variadas actuaciones desde distintas esferas territoriales de la Administración Pública. Como podemos comprobar, en estos últimos años las políticas sociales han evolucionado de forma considerable, los avances científicos y culturales no solo han permitido progresos en lo económico sino también en lo social. Por otra parte la interacción en el marco europeo de España con el resto de los países comunitarios ha posibilitado fórmulas distintas de intervención social en nuestro país.

Si nuestro propósito es constatar la necesidad de llevar acciones en la lucha contra la exclusión social y propiciar herramientas o métodos de integración como las empresas de inserción, parece razonable hacer un mínimo recorrido a través de las políticas sociales que, desde distintas esferas territoriales, se llevan a cabo o se propician, para comprobar los niveles de sintonía.

Políticas sociales en el contexto europeo

En el contexto europeo, los expertos, han podido contrastar que el conjunto de diferentes estrategias que los países que integran la Unión Europea han ido elaborando para el acceso al mercado laboral de personas excluidas, se podrían clasificar en tres grupos:

- Políticas reguladoras. Se trata de influir en el comportamiento del empresariado ante el problema que supone las personas de difícil empleabilidad mediante cuotas, obligaciones y condiciones especiales.
- Políticas de compensación. Su propósito es compensar la diferencia en la productividad de las personas desfavorecidas mediante compensaciones económicas.
- Políticas de sustitución. Mediante la intervención de la administración, se trata de promover mercados protegidos o en su caso mercados tutelados.



Políticas activas y creación de empleo

En todo el territorio español, hoy, todas estas fórmulas, pueden coincidir parcial o totalmente debido a que, en función de las políticas generales así como de las políticas y competencias transferidas, en cada región o en cada comunidad autónoma, se intente hacer una "praxis" a medida de la situación y del volumen del problema. De todos modos, y para poder enmarcar el conjunto de las acciones y de los recursos que las administraciones destinan, podemos clasificar al conjunto de las acciones políticas como:

Políticas pasivas
Políticas activas

Las políticas activas, son las que, últimamente, comienzan a tomar el relevo a lo que ha sido un enfoque general del Estado del Bienestar centrado en priorizar acciones de subsidiariedad y asistencia social al conjunto de problemas derivados de la situación de la pobreza. Estamos asistiendo a la transformación de recursos económicos de servicios sociales en recursos económicos para el empleo, o lo que es lo mismo estamos cambiando el concepto económico de que una persona en régimen asistencial es más cara que en régimen laboral o activa.

En respuesta a esta situación, las iniciativas locales, incluso comarcales son el marco con la dimensión adecuada que permiten adaptar las demandas y necesidades sociales generando microactividades corresponsables y correspondientes con los problemas que se presenten. A este planteamiento, hay que añadirle que dado que el principal problema de la inserción es la falta de empleo, hay que estar en permanente observación a cualquier posibilidad que se presente de lo que venimos en denominar "los nuevos yacimientos de empleo".

Las nuevas formas de organización del trabajo, pasan por una renovación del derecho al trabajo y por una necesaria adaptación permanente a una multiactividad, a una negociación, a la gestión de situaciones personales, a un tiempo convenido integrando formación y producción y por el empleo de las organizaciones de carácter productivo donde quepa la posibilidad de articular un proyecto personal de vida. Una organización de trabajo creadora de empleo, necesitará la colaboración del conjunto de los actores, poderes públicos regionales y también y sobre todo de



los interlocutores y agentes sociales.

Cualquier entidad que desee intervenir, ha de desarrollar un observatorio de posibles actividades generadoras de empleo, tanto en el terreno de los servicios de "proximidad" como en actividades que implican la incorporación de nuevas tecnologías, facilitando y colaborando en la creación de un conjunto de empresas que actuando en dimensión local o incluso provincial, permitan comprobar qué o cuales son las actividades que se presentan como innovadoras a la hora de generar nuevos espacios de empleo.

Quando nos proponemos propuestas a la hora de plantear proyectos generadores de inserción social y laboral debemos de tener en cuenta las siguientes hipótesis

La actividad y el empleo reposan, antes que cualquier otra cosa, sobre la combinación de las capacidades de iniciativa y de invención respectivas de los emprendedores y de las personas desempleadas que se encuentran inmersas en una dinámica local, una "micro" sociedad localizada. En este contexto, se conjugan diferentes dinámicas que hay que conocer antes de actuar.

Hay que medir en situación real, las competencias requeridas y los disponibles locales. Es lo que venimos a denominar como "perfiles profesionales", interviniendo para ello desde diferentes entidades, lo que requiere un grado mínimo de coordinación.

Hay que verificar las dificultades o facilidades que se presenten a la hora de desarrollar una estrategia de inserción socio-laboral destinada preferentemente a los colectivos sociales que padecen una mayor y prolongada situación de exclusión del mercado laboral.

Hay que definir y experimentar los mejores itinerarios de inserción e intentar que los mismos adquieran dimensiones personalizadas ya que en cada proyecto, se darán circunstancias y características diferenciadoras propias de la comunidad donde se interviene.

Y si además tenemos en cuenta las orientaciones que nos señalan desde la Comisión Europea, debemos de recoger y tener en cuenta las indicaciones que aparecen en el Libro Blanco, pudiendo señalar que las posibilidades de creación de



empleo dependen en gran medida de las estructuras y redes de servicios que existen en cada país, no obstante, existen tres grandes áreas de expansión;

- Los servicios de proximidad
- La mejora de las condiciones de vida
- La protección del medio ambiente

No debemos de olvidar que estamos entrando en la era de la digitalización o como también se la denomina la Era de la Información o también denominada la Era de la Comunicación, en donde las relaciones, las comunicaciones, la dimensión de los conceptos, están cambiando a unas velocidades impensables hace tan sólo dos decenios. Las relaciones entre la oferta y la demanda así como de la incorporación de las nuevas tecnologías que provocan un replanteamiento constante de las empresas y de los trabajadores. La posibilidad de generar empleo vendrá por la vía de la generación de empleos nuevos en actividades nuevas, ya que como hemos mencionado, nos encontramos en una economía de sustitución de los productos de consumo habitual.

Como consecuencia del desarrollo tecnológico, y por consiguiente del aumento de la productividad, se produce más trabajando menos y por lo tanto, está aumentando el número de personas que tienen más tiempo que pueden dedicarlo a pedir otro tipo de servicios.

Se abre pues una oportunidad de optimización de todos los recursos técnicos y humanos para entrar en este nuevo sector de las comunicaciones y servicios, muy útil para una gran parte de la población que hasta ahora estaba fuera de contexto debido a sus discapacidades tanto orgánicas como sociales, aceptando entonces como tales a cualquier situación que coloque al sujeto que la posee fuera del contexto competitivo. Se trataría de estar lo mejor posicionados posible a la hora de la salida, pues no se trata tan sólo de crear nuevos empleos sino que también hay que asegurar que haya personas en condiciones de ocuparlos.

Todo lo anterior, debe de inscribirse en el contexto que marca el triángulo del crecimiento-competitividad-empleo hacia un desarrollo sostenible como modelo relacional entre el medio ambiente y la mejora de la calidad de vida. Sugerimos si cabe la posibilidad de que en las circunstancias en que se pueda desarrollar por su dimensión local de contexto o de programa, la posibilidad de celebrar "contratos sociales" que protocolicen los acuerdos alcanzados desarrollando una acción



profunda en el campo de la educación, en el campo del reciclaje, en el campo de la adaptación, en el campo de lo que venimos a denominar en definitiva de la empleabilidad. Este nuevo concepto de Contrato Social, lo definimos como el instrumento adecuado a la situación específica y en el momento oportuno que permita aprovechar todos los recursos disponibles de una forma horizontal y coherente con el diagnóstico obtenido.

Distintas iniciativas políticas en diferentes marcos territoriales.

Son múltiples y variadas las distintas iniciativas políticas que se están llevando a cabo desde las diferentes instancias o administraciones públicas. Desde la Unión Europea hasta algunos Ayuntamientos, pasando por la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podemos observar como se están llevando a cabo proyectos que, con mayor o menor fortuna, muestran una especial preocupación en dar respuestas a las personas en riesgo de exclusión social y su incorporación a la actividad laboral como instrumento posibilitador de inclusión.

A continuación vamos a realizar un recorrido que, casi a título de ejemplo nos va a ayudar a hacer un registro de posibilidades existentes en los distintos marcos territoriales.

Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social

Los objetivos políticos de lucha contra la pobreza y la exclusión social fueron aprobados en el Consejo Europeo celebrado en Niza, invitándose a los Estados miembros a la elaboración de sus Planes Nacionales de Acción para un periodo de dos años (2001-2003), los cuales deberán centrar sus prioridades en dichos objetivos, así como, definir indicadores y procedimientos de evaluación de los progresos realizados.

Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, que cada Estado miembro de la U.E. debieran de haberse presentado en Bruselas el 1 de Junio de 2001, se enmarcan dentro de la promoción de la integración social como eje



esencial de la estrategia global de la Unión Europea para el futuro decenio, establecida tras los Consejos europeos de Lisboa y Feira.

El Comité de Protección Social de la Comisión Europea acordó la realización de seminarios bilaterales para ser organizados por las autoridades nacionales de cada Estado miembro, con el fin de favorecer un intercambio de información y debate entre los agentes implicados más relevantes en cada Estado y la propia Comisión sobre el proceso de coordinación y articulación de estos Planes Nacionales de Acción.

En él participan todos los Ministerios implicados, las Administraciones Autonómica y Local, las ONGs las Universidades y otros agentes sociales.

Se encuadra en la Agenda Social Europea, en el contexto de la orientación número tres, relativa a la lucha contra todas las formas de exclusión y de discriminación para favorecer la integración social. El Consejo Europeo de Niza invitó a los Estados miembros, a presentar en junio de 2001, Planes Nacionales de Acción para la inclusión social para un periodo de dos años (2001-2003), sobre la base de una declaración de objetivos aprobada de común acuerdo y conforme al método abierto de coordinación.

Los objetivos aprobados por el Consejo Europeo en Niza fueron estos cuatro: Fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos, Prevención de los riesgos de exclusión, Actuación a favor de los más vulnerables y Movilización de todos los agentes.

Con lo que básicamente el esquema del Plan Nacional de Acción para la inclusión social sería :

- a. Problemas principales
- b. Planteamiento estratégico y objetivos principales
- c. Medidas políticas
- d. Indicadores
- e. Buenas prácticas

Como parte del método abierto de coordinación para luchar contra la exclusión social y con el objetivo de conseguir una mejor coordinación se organizan una serie de seminarios bilaterales (Comisión-Estados miembros)



Análisis del C.E.S. del Reino de España del Plan Nacional para la Inclusión Social.

El Consejo Económico y Social del Reino de España en sesión extraordinaria celebrada el día 30 de mayo de 2.001, aprobaba el informe titulado “La pobreza y la exclusión social en España: Propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la inclusión social”. Este informe se elaboraba a instancia del Gobierno de la Nación. Por su interés en relación con nuestro informe, reproducimos en su integridad el punto 3.2 titulado “Política de empleo”. En dicho capítulo se realiza un análisis de los Planes Nacional de Acción para el empleo aprobados a partir de 1.998, se cuestiona o reconoce la eficacia de las medidas adoptadas y, en cuanto a las Empresas de Inserción se refiere, es de mencionar, la importancia que el CES del Reino de España le merecen las mismas y subraya la atención en la ausencia de marco legal que las ampare. Cuestión que es reiterada en el capítulo de las conclusiones, punto 2.

"3.2. Política de empleo.

El empleo representa la mejor protección contra la exclusión social. La posibilidad de un crecimiento económico sostenido y la perspectiva del pleno empleo pueden dar un impulso decisivo a la eliminación de la pobreza, y así se ha establecido en la Agenda Social Europea, aprobada en la Cumbre de Niza, que supone un nuevo y decisivo paso al hacer de la lucha contra la exclusión social parte de la estrategia europea de empleo.

Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE), aprobados a partir de 1998, vienen recogiendo medidas en las que los principales destinatarios son los colectivos más afectados por el desempleo y en riesgo de exclusión del mercado de trabajo. Así, el PNAE 1998 pretendía, en su mayor parte, la sustitución de políticas pasivas de empleo por políticas activas, y la aproximación de los desempleados a la realidad del mercado de trabajo a través de distintas medidas, tales como la incentivación a la contratación estable de colectivos con especiales dificultades de integración (parados de larga duración, discapacitados, jóvenes, mujeres), el programa “Talleres de Empleo” en nuevos yacimientos, programas de Escuelas-Taller, formación profesional y empleo de interés social. Entre las medidas previstas para mejorar las perspectivas de empleo desde el sistema escolar, se establecieron los Programas de garantía social dirigidos a jóvenes de entre 16 y 21 años que no han alcanzado los objetivos mínimos de enseñanza obligatoria, ampliándose la



oferta para jóvenes de entre 18 y 24 años, y desarrollándose acciones de educación de adultos. A estas iniciativas relacionadas con la formación ya se ha hecho mención en el anterior apartado, siendo evidente su importancia como puente de acceso al mercado laboral para las personas en riesgo o en situación de exclusión.

Igualmente, el PNAE 1998 buscó mejorar la capacidad de inserción laboral de las personas con discapacidad, en coherencia con el Plan de Medidas Urgentes para la Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad, mediante formación profesional ocupacional, subvenciones para nuevas contrataciones, así como empleos adaptados, mejorando sobre todo la fiscalidad de los empleos ordinarios y autónomos para los Centros Especiales de Empleo, e incrementando el grado de cumplimiento de la cuota de reserva de trabajadores discapacitados en las empresas.

El PNAE 1999 prosiguió las anteriores orientaciones manteniendo la prioridad de colectivos e incrementando las políticas activas. El Plan preveía algunas medidas novedosas, ya anunciadas en 1998 pero que empezaron a ponerse en marcha en 1999, como el programa de Talleres de Empleo, dirigido preferentemente en 1999 a parados mayores de 40 años, un programa denominado “compromiso voluntario de actividad” y el programa de tutoría individualizada de los desempleados con dificultades de inserción laboral. Las actuaciones específicas de formación profesional continuaron englobándose dentro del Programa Nacional de Formación Profesional.

En coherencia con las directrices europeas para 1999, el PNAE introdujo una nueva directriz para promover un mercado laboral abierto a todos, con el objetivo de luchar contra la discriminación laboral, y en esa línea propuso, entre otras medidas, potenciar la integración de las personas con discapacidad y de los inmigrantes con riesgos de exclusión del mercado laboral, así como impulsar una Ley de Inserción Social, para propiciar y fomentar la inserción laboral de las personas en situación de grave riesgo de exclusión social, como son reclusos, drogodependientes en rehabilitación, inmigrantes con graves problemas y otros colectivos que tienen pocas posibilidades de obtener empleo en el mercado de trabajo ordinario, aunque dicha ley no ha llegado a aprobarse. El PNAE 1999 incorporó como una de las medidas concretas a realizar la previsión de alternativas al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de los trabajadores discapacitados en empresas de más de 50 trabajadores, lo que se llevó a cabo en enero del año 2000, y además, se recogió el compromiso de la ONCE, en el marco de una autorización fiscal especial,



de crear 20.000 puestos de trabajo y a formar a 40.000 personas ciegas o con otras discapacidades, a lo largo del período de 10 años (1999-2008).

En 1999 se aprobó un nuevo programa de bonificaciones a la contratación estable, estableciendo por primera vez el derecho a bonificación por contrataciones a tiempo parcial, y primando además la contratación del colectivo de mujeres. También los discapacitados vieron incrementadas las bonificaciones y ayudas a su contratación.

El PNAE de 2000 aprueba por primera vez un Programa de fomento de empleo para trabajadores que se encuentren en situación de exclusión social. Según este nuevo programa, las empresas o entidades sin ánimo de lucro que contraten a personas de estos colectivos, indefinida o temporalmente, ya sea a tiempo completo o parcial, pueden tener una reducción en sus cotizaciones del 65 por 100, durante el resto del contrato, con un máximo de 24 mensualidades. La evaluación del programa, tras el primer año de su puesta en marcha, ha mostrado su insuficiencia, pues mientras que el PNAE de España del año 2000 estimaba que con estos incentivos se iban a realizar 6.000 contrataciones, sólo se han suscrito 1.412 contratos con trabajadores en riesgo de exclusión social, esto es un 23,5 por 100 del potencial previsto.

El PNAE 2000 continuó con las políticas preventivas iniciadas en 1998, aumentando la eficacia de las medidas individualizadas de acción y, en esta línea, se creó para el año 2000 un nuevo Programa de Renta Activa de Inserción, que comprendía las siguientes acciones: 1) establecimiento de una tutoría individualizada para el demandante de empleo; 2) diseño de un itinerario de inserción laboral; 3) gestión de ofertas de colocación; 4) incorporación a planes de empleo y/o formación; y, 5) percepción de la renta activa de inserción, por un importe mensual de un 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, transcurridos tres meses de incorporación al Programa, y durante un plazo máximo de 10 meses. Los beneficiarios de este conjunto de medidas son los trabajadores desempleados en situación de necesidad, es decir, mayores de 45 años con responsabilidades familiares, con rentas inferiores al 75 por 100 del SMI, y que estuvieran desempleados durante 12 o más meses. En total se registró una media mensual en el año de 7.800 beneficiarios de esta renta, aunque tomando como estadísticas de beneficiarios de la renta activa de inserción se recogen en la Información sobre 34 referencia el mes de diciembre de 2000, dado el acceso progresivo de los beneficiarios del Programa a la fase de cobro de la renta activa de inserción, el número de perceptores se elevaría a 10.383 desempleados. Llama la atención, en



este sentido, su desigual distribución territorial, lo que puede estar ocasionado bien por una menor promoción de este programa en determinadas Comunidades, bien por su colisión con otras rentas básicas de carácter autonómico.

Este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la renta activa de inserción, señalando que no puede obviarse el hecho de que se inscribe dentro de la acción protectora por desempleo y, de acuerdo con el régimen financiero y de gestión establecido en el Capítulo V del Título III del TRLGSS, forma parte del sistema de protección al desempleo, por lo que se considera necesario reflexionar sobre el sentido y alcance de este tipo de rentas, bien en el ámbito del diálogo social, bien en la reforma pendiente de la Ley Básica de Empleo. Por otra parte, hay que tener presente que la protección por desempleo constituye la principal red pública preventiva de la pobreza en el sistema de protección social español, por lo que se debería efectuar, igualmente, una profunda reflexión sobre la evolución y alcance de las prestaciones por desempleo, donde se observa como el número de beneficiarios del subsidio asistencial, que es el de mayor incidencia para los colectivos de población en situación de exclusión, se ha visto reducido entre los años 1994 y 2000 en un 50 por 100.

También debe señalarse que los diferentes PNAE han venido recordando la necesidad de fomentar el empleo en las Cooperativas y Sociedades Laborales, así como especialmente la constitución específica de Cooperativas y Sociedades Laborales de Iniciativa Social, dirigidas a la integración laboral de personas en riesgo de exclusión social, reguladas tras la aprobación en 1999 de una nueva Ley de Cooperativas, beneficiándose sus socios trabajadores de los incentivos existentes a la contratación estable, incluyendo la nueva bonificación para el año 2000 sobre contratación de desempleados en exclusión social.

Las acciones propuestas en el PNAE para 2001 han continuado la línea de actuaciones del PNAE 2000 con algunas medidas específicas. Para luchar contra la discriminación y promover la integración social mediante el acceso al empleo (directriz 7, anterior directriz 9), se mantiene el programa de fomento del empleo aprobado por primera vez en el año 2000 para desempleados en situación de exclusión social, y se prevé la negociación de un nuevo plan de empleo para los discapacitados, así como mejorar la gestión de la intermediación laboral para este colectivo y continuar el plan de empleo de la Fundación ONCE. También se hace referencia a medidas más generales respecto a la contratación de trabajadores inmigrantes y la ordenación de los flujos mediante convenios en los países de



origen, así como al fomento de la contratación de trabajadores migrantes, minorías étnicas u otros supuestos en situación de exclusión social y el mantenimiento de servicios de fomento de la integración de estos grupos a cargo de las Comunidades Autónomas y la Administración Local.

Igualmente, en algunas de sus directrices, el PNAE contempla la acción de las empresas de inserción y su papel en el acceso al empleo de las personas en riesgo o en situación de exclusión social. Así, en la directriz 7 se sigue haciendo hincapié en la necesidad de incentivar la incorporación de personas de estos colectivos como socio trabajadores o de trabajo en cooperativas y sociedades laborales, y específicamente en empresas de inserción y otros entes de la economía social. En esta misma línea, en el marco de la directriz 9 (anterior directriz 11), que busca favorecer el acceso a la actividad empresarial, se prevé el desarrollo de actividades de difusión y formación de las empresas de inserción. Finalmente, en la directriz 11 de acción local y regional del empleo, se prevé el desarrollo de una serie de acciones en las cuales participarán, junto con otros actores implicados, las empresas de inserción, destacándose además algunas acciones, como la puesta en marcha de una Acción Piloto-Economía Social (2001- 2004), con tres ámbitos temáticos: Red de Telecentros de Empleo y Desarrollo, Servicios para personas dependientes, y Empresas de Inserción Sociolaboral.

El Programa de fomento de empleo para el año 2001 define un incentivo específico para la contratación indefinida, a tiempo completo o parcial, de desempleados perceptores de la “renta activa de inserción”, si bien, dada la edad de los beneficiarios de esta renta (mayores de 45 años), hay que valorar de forma relativa su eficacia, pues este colectivo cuenta con otras bonificaciones que, aun ligeramente inferiores, se extienden a toda la duración del contrato. No obstante, sería conveniente sensibilizar a las empresas sobre la necesidad de potenciar este tipo de contrataciones, especialmente si se tiene en cuenta la escasa incidencia registrada en el año 2000.

La falta de un análisis global del impacto que, el conjunto de medidas adoptadas hasta la fecha en el marco de los sucesivos PNAE, han tenido sobre los grupos sociales en situación de pobreza y exclusión (más allá de la evaluación concreta de algunas medidas), no impide valorar las que han sido medidas positivas y muestran buenas prácticas y al mismo tiempo insistir sobre las carencias que se observan y que habría que considerar al elaborar el Plan Nacional de Acción contra la Exclusión Social.



Por último, entre otros posibles instrumentos para la inclusión social que guardan conexión con el sistema educativo cabría mencionar los contratos para la formación, que permiten combinar la realización de un trabajo con la adquisición de formación teórica. Sus destinatarios principales son los trabajadores mayores de dieciséis años y menores de veintiún años que carezcan de título universitario o formación profesional de grado medio o superior o títulos oficialmente reconocidos como equivalentes. Además, este contrato se podrá concertar con desempleados en riesgo de exclusión social así como con desempleados que incorporen a los programas de escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo.

El colectivo de personas en situación de exclusión social, y la diversidad de situaciones a las que hacer frente, exigen una eficaz coordinación de los servicios sociales con los servicios de empleo. De igual forma, las oficinas de empleo, bien del INEM o bien de titularidad autonómica, deben fomentar el acceso de estas personas a los Servicios de Orientación Profesional para el empleo, que agrupan las distintas actividades que puede llevar a cabo el demandante de empleo para facilitar su incorporación al mercado de trabajo.

En el marco de estos Servicios de Orientación, adquieren pleno significado los Centros Colaboradores de orientación profesional para el empleo (OPEA), esto es, entidades con personalidad jurídica propia y sin fines lucrativos, colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo en la realización de acciones dirigidas a la orientación profesional para el empleo y a la asistencia para el autoempleo.

En el mismo contexto, deben fomentarse los Programas de Empleo de Interés Social, llevados a cabo bien por las Corporaciones locales, o Entidades dependientes o vinculadas a una Administración local, o bien por la Administración General de Estado y sus organismos autónomos, Comunidades Autónomas, Universidades e Instituciones sin ánimo de lucro. Estos Programas contemplan subvenciones (del Instituto Nacional de Empleo) para la realización de planes de inserción y mejora de la capacidad de ocupación de colectivos de trabajadores desempleados, que sean contratados para la ejecución de obras y servicios de interés general y social. El objeto de la subvención es la financiación de los costes salariales de los trabajadores contratados a este fin.

El Consejo, en su Informe 8/96 avaló el establecimiento de una regulación legal de las Empresas de Inserción Social (EIS), aquellas cuyo objeto es la



promoción de la inserción social y profesional de las personas a través del ejercicio de una actividad económica o el desarrollo de servicios para sectores afectados por la marginación, dadas su utilidad pública y la necesidad de apoyo técnico y financiero. Esta recomendación debe mantenerse presente, pues en la actualidad tan sólo Navarra y País Vasco cuentan con una regulación especial que contemple a estas empresas, existiendo, por el contrario, distintos proyectos empresariales que podrían entrar en el concepto de EIS, por trabajar de una forma u otra la inserción sociolaboral de personas que presentan especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo. En este último sentido, deben aprovecharse las distintas oportunidades que la empresa privada ofrece para el impulso del empleo de inserción –ámbito éste en el que ya se cuenta con abundantes experiencias de interés -, tanto para el empleo directo, como para el empleo indirecto a través de las EIS.

En la línea de optimizar la empleabilidad de los desempleados en situación de exclusión social, se hace absolutamente necesario el diseño de políticas que combinen medidas adecuadas de retorno al mercado de trabajo (políticas activas) con la garantía de unos ingresos mínimos (políticas pasivas).

Por todo ello, este Consejo entiende que la integración sociolaboral de las personas en situación o riesgo de exclusión exige la toma en consideración de las siguientes recomendaciones:

- Integración de la política para la inclusión social en la política de empleo, de manera que se prevea un programa específico en los PNAE, dirigido a las personas en situación o riesgo de exclusión social.*
- Regulación, mediante normativa de ámbito estatal, de las empresas de Inserción Social, donde se contemplen, entre otros aspectos: definición y requisitos de las empresas de inserción, registro y calificación, sujetos de inserción socio laboral y procesos de acompañamiento, condiciones laborales, mecanismos de apoyo y fomento.*
- Coordinación de las políticas de los servicios públicos de empleo y servicios sociales; unificar criterios y sincronizar la actuación entre políticas activas de empleo, de promoción empresarial y las políticas sociales.*



- *Mejora de los mecanismos de coordinación y complementariedad de los servicios de orientación para el empleo del INEM, de las CCAA transferidas y de las entidades locales con todas las estructuras privadas de intermediación laboral y de promoción del empleo de ámbito territorial. Estos mecanismos han de materializarse a través de un marco global que regule adecuadamente la “coordinación vertical” y la “coordinación horizontal” de los servicios preventivos de empleo privados y de las Administraciones públicas locales, autonómicas y nacionales.*

- *Fomento y mejora de la integración laboral de los discapacitados. Especialmente, a través del análisis e intensificación de las actuaciones de impulso al cumplimiento de la cuota de reserva de trabajadores minusválidos o de las medidas alternativas en empresas de 50 o más trabajadores, mediante acciones de seguimiento, control y sensibilización, tanto en el sector privado como público; así como potenciar la implantación de la Agencia estatal de colocación para personas discapacitadas.*

- *Atención a las necesidades de los colectivos más desfavorecidos y de los discapacitados en los programas vinculados con la Sociedad de la Información (como pueda ser el programa “INFOXXI”) y con la promoción del uso de TICs (por ejemplo, accesibilidad a INTERNET, programas de teleformación “accesibles”, aulas de teleformación en telecentros locales y rurales, etc.).*

La agenda social europea

Es un documento marco europeo que diseña la política social de la Unión, y que fue aprobado en la Cumbre de Niza, (es decir, en la reunión de Presidentes de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea los días 7 y 8 de diciembre de 2000).

La Cumbre de Lisboa (23 y 24 de marzo de 2000) invitó a la Comisión y a los Estados miembros a iniciar los trabajos que condujeran a alcanzar un nuevo programa social europeo. Estos trabajos toman forma con la aprobación en la Cumbre de Niza de la Agenda de política social.

La Agenda desarrolla el objetivo estratégico de la U.E. para la próxima década, definido en la Cumbre de Lisboa, para lo que se precisa, entre otras, de una estrategia global de lucha para la inclusión social. Y dentro de este objetivo figura con mayor relevancia el apartado relativo a la promoción de la inclusión social



para prevenir y erradicar la pobreza y exclusión y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social.

Para todo ello se ha determinado la aplicación de un nuevo Método abierto de coordinación basado en el establecimiento de directrices europeas y medidas de política nacional y regional de acuerdo a las características de cada Estado miembro.

Comité de Protección Social

En las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa de los días 23 y 24 de marzo de 2000, se reconoció la importancia de la protección social y se confió al grupo de funcionarios de alto nivel (GANPS) dos cometidos prioritarios:

- a. Preparar un estudio sobre la evolución futura de la protección social a largo plazo, prestando particular atención a la sostenibilidad del régimen de pensiones.
- b. Participar en la fijación de objetivos adecuados de los Estados miembros y de la U.E. para fomentar la integración social.

Este grupo de alto nivel ha pasado a constituirse como Comité de Protección Social de acuerdo con la modificación del artículo 144 del Tratado de la Unión Europea aprobado en la Cumbre de Niza.

El Comité está compuesto por dos representantes de cada Estado miembro y dos representantes de la Comisión. La Delegación Española está compuesta por el Director General de Ordenación de la Seguridad Social y la Directora General de Acción Social, del Menor y de la Familia.

EQUAL.

Otras de las iniciativas comunitarias más recientes y que pueden servir para observar como se llevan a cabo las políticas de inclusión europeas, es la iniciativa EQUAL. En la que, en mayor o menor medida, se han visto invitados o participan, la mayoría de los agentes sociales presentes en el C.E.S. Provincial de Jaén.



EQUAL forma parte de la estrategia de la Unión Europea que se propone el loable propósito de conseguir más y mejores puestos de trabajo y garantizar que no se impida a nadie el acceso a éstos. Financiada por el Fondo Social Europeo, EQUAL someterá a prueba nuevas formas de combatir la discriminación y la desigualdad que experimentan tanto las personas que ya trabajan como aquellas que buscan un empleo. Ofrecerá asimismo la posibilidad de ensayar nuevas ideas susceptibles de cambiar las políticas y las prácticas del futuro en el empleo y la formación.

En 1.997, los quince Estados miembros acordaron trabajar conjuntamente a fin de crear un mejor entorno para la creación de puestos de trabajo y de garantizar la igualdad de oportunidades para todos, tanto para quienes trabajan como para quienes buscan empleo. Tal acuerdo se denominó "Estrategia Europea para el Empleo". Para conseguir estos objetivos -reiteramos- cada Estado miembro elabora un plan anual de acción, basado en directrices comunes. En la actualidad, la discriminación y la desigualdad impiden a muchas personas participar plenamente en el mercado de trabajo o en la sociedad en general. Cuando los líderes europeos se reunieron en Lisboa en marzo de 2000 su mensaje fue muy claro: todos deben de poder participar en una Europa que tiene la intención de convertir su economía, basada en el conocimiento, en la más dinámica del mundo. Debemos encontrar nuevos medios para hacer frente a los problemas de la desigualdad y la discriminación que en la actualidad impiden que Europa sea una sociedad completamente participativa. Aquí es donde EQUAL debe desempeñar un papel clave. EQUAL ofrece un enfoque a escala europea para experimentar nuevas formas de abordar los problemas de la desigualdad y la discriminación específicamente relacionados con el mundo del trabajo.

La actuación de EQUAL consistirá en reunir a los actores clave de un sector o área geográfica. Una serie de ámbitos diferentes, como son la administración pública, las organizaciones no gubernamentales, los interlocutores sociales y el sector empresarial (en particular las PYME), trabajarán en asociación compartiendo sus diferentes tipos de experiencias y conocimientos especializados. Estas *Agrupaciones de Desarrollo* acordarán una estrategia en la que ensayarán nuevas formas de abordar los problemas de la discriminación y la desigualdad que hayan previamente determinado. Ocuparán un lugar central en el trabajo de cada *Agrupación de Desarrollo* sus vínculos con al menos una Agrupación de otro país y



su participación en una red de otras Agrupaciones que aborden el mismo tema en Europa. Se someterán a prueba las nuevas ideas con vistas a utilizar los resultados a fin de influir en la concepción de las políticas y prácticas del futuro. La selección de las Agrupaciones de Desarrollo a las que se concederá financiación en el marco de EQUAL se realizará mediante convocatorias nacionales de propuestas.

La participación en una Agrupación EQUAL comportará una serie de retos: La Agrupación de Desarrollo deberá movilizar a las personas clave para que trabajen conjuntamente a fin de hacer frente a problemas específicos de discriminación y desigualdad. La Agrupación de Desarrollo deberá actuar en un área específica y, al mismo tiempo, deberá estar preparada para trabajar en estrecha colaboración con socios de otros países y dar amplia información sobre lo que está haciendo. La Agrupación de Desarrollo cooperará en la creación de redes y las actividades de divulgación a nivel nacional y europeo. La contribución de la Unión Europea a EQUAL, a través del Fondo Social Europeo, se elevará a 2.847 millones de euros en el periodo 2000-2006. Estas contribuciones deberán asimismo ser completadas con una financiación nacional

En su calidad de nueva iniciativa comunitaria financiada por el Fondo Social Europeo, EQUAL no empieza desde cero, sino que aprovechará la experiencia de las anteriores iniciativas comunitarias dedicadas a los recursos humanos y la utilizará en un nuevo contexto. Dos iniciativas, ADAPT y EMPLEO (Horizon, Integra, Now y Youthstart) han producido importantes recursos de experiencias y conocimientos especializados de tipo práctico.

La Comisión Europea, previa consulta al Parlamento Europeo, los Estados miembros y los interlocutores sociales, ha establecido nueve temas para la primera convocatoria de propuestas de EQUAL. Ocho de estos temas están directamente vinculados a la Estrategia Europea de Empleo, y el noveno cubre las necesidades específicas de los solicitantes de asilo. El objetivo general del enfoque temático es explorar nuevas maneras de abordar los problemas comunes a diferentes tipos de discriminación y desigualdad, en lugar de centrarse en un grupo destinatario específico

Cada Estado miembro elegirá los temas en los que desee explorar y someter a prueba nuevas ideas en cooperación con otros Estados miembros. A la hora de tomar esta decisión, los Estados miembros tendrán en cuenta las prioridades nacionales en las que quieren centrar sus actividades y los aspectos en los que consideran que pueden beneficiarse mejor del trabajo con otros países. Las



convocatorias nacionales de propuestas establecerán los temas dentro de los cuales las Agrupaciones de Desarrollo potenciales podrán solicitar financiación de EQUAL.

Entre las nueve prioridades temáticas de EQUAL son de interés de manera especial para el trabajo que nos ocupa, las siguientes:

Capacidad de inserción profesional

- 1) Facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades para integrarse o reintegrarse en un mercado de trabajo que debe estar abierto a todos.
- 2) Combatir el racismo y la xenofobia en relación con el mercado de trabajo.

Espíritu de empresa

- 3) Abrir el proceso de creación de empresas a todos proporcionando los instrumentos necesarios para la creación de empresas y para la identificación y explotación de nuevas posibilidades para la creación de empleo en las zonas urbanas y rurales.
- 4) Reforzar la economía social (el tercer sector), en particular los servicios de interés para la comunidad, y con especial atención a la mejora de la calidad de los puestos de trabajo

Adaptabilidad

- 5) Promover la formación permanente y las prácticas laborales integradoras 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

Iniciativas legislativas en el parlamento español.

Ya en la última legislatura con mayoría socialista, en la Cámara Parlamentaria, se aprobó una proposición no de ley que instaba al Gobierno a



presentar un proyecto de ley regulador de las empresas de inserción. Incluso en aquella legislatura (1995), el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida planteó una proposición de ley reguladora de las empresas de inserción. En la pasada legislatura -1996,2000- por tres veces la Comisión de Política social y Empleo apostó por mandar al Gobierno precisamente a la regulación de estas empresas de inserción. El informe de la comisión de Política social y Empleo sobre la pobreza, una proposición no de ley del Grupo Parlamentario Catalán planteada en la comisión de Política social y Empleo y una moción aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados impulsó medidas en el ámbito del tercer sector, todas ellas mandaban al Gobierno sobre la necesidad de poner en marcha esta legislación. En 1.999, dos borradores de proyecto de regulación de las empresas de inserción fueron facilitados por el Gobierno del P.P. a los agentes sociales para su estudio. Finalmente en mayo de 2001, el Grupo Parlamentario Convergència i Unió elevaba una propuesta muy similar a la elaborada por el Gobierno (sesión parlamentaria de 22 de mayo de 2.001), manteniendo el propósito de reactivar la necesaria iniciativa parlamentaria y no entrar en conflicto con la propuesta que el Gobierno presentara en 1.999. Conscientes de la necesidad de impulsar esta medida reguladora de las empresas de inserción, la iniciativa catalana contó con el apoyo de todos los partidos políticos del arco parlamentario y del conjunto de los agentes sociales que renunciaron a hacer prevalecer sus matices o proyectos propios. Al final del debate parlamentario, sorpresivamente sólo el grupo del Partido Popular voto en contra de la iniciativa del grupo catalán.

Por consiguiente, aunque existen otras iniciativas públicas que persiguen la inserción vía el trabajo, hoy por hoy, no tenemos un marco jurídico que regule las empresas de inserción como instrumentos para la inclusión social.

En cualquier caso, hemos considerado de interés incluir en este informe, una reproducción de la proposición de Ley de Empresas de Inserción presentada por el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió dado que, con el tiempo y salvando matices las propuestas que contiene esta proposición de ley serán las que necesariamente tengan que abordarse para dar cumplida respuesta al necesario desarrollo normativo de las Empresas de Inserción:



"Exposición de motivos

La Constitución Española ordena a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de nuestro país, lo que conlleva la necesidad de establecer por parte de los primeros aquellos cauces que faciliten esta participación, y de manera especial la de aquellas personas que por circunstancias diversas se encuentren en situaciones de dificultad y exclusión social.

Las transformaciones que experimenta la economía, la sociedad, los continuos avances tecnológicos y los cambios en los hábitos laborales y en los sistemas de organización del trabajo, unido a la pérdida de lazos sociales y familiares, configuran alguna de las múltiples causas de exclusión social.

La falta de empleo es una de las principales causas y constituye uno de los factores de riesgo de muchas situaciones de exclusión y marginación social. Por otra parte, las personas con riesgo o en situación de exclusión encuentran especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, debido a sus carencias sociales, económicas, educativas y de cualificación laboral, con lo que el ejercicio de un trabajo, derecho y deber de todo ciudadano consagrado en la Constitución, presenta para ellos numerosos problemas debido a la desmotivación personal, el desconocimiento o el abandono de los hábitos sociales y laborales básicos, así como por la carencia de niveles educativos mínimos y la falta de adaptación profesional.

De ahí que la relación con el mundo del empleo deba de ser un referente obligado a la hora de abordar los procesos de integración social. La población en edad laboral encuentra en el empleo, no sólo una fuente de ingresos, sino también el origen de toda una red de relaciones sociales que facilitan su integración.

En este sentido, el hecho de permitir el acceso a un empleo, y, en consecuencia, a la normalización personal y social que ello conlleva, a los sectores de la población que no pueden acceder, al menos de momento, a un puesto de trabajo en el mercado normalizado, debe constituir uno de los objetivos cuyo logro debe encuadrarse en el seno de aquellas políticas que, sin obviar la dimensión de protección social y asistencial, se dirijan a la realización de una tarea preventiva eficaz y de inserción social.



Por ello, en el marco de lucha contra la pobreza y la exclusión social y desde la perspectiva de otorgar un mayor protagonismo a la sociedad civil en la promoción del Estado del Bienestar, se plantea la necesidad de reconocer, amparar y potenciar aquellas iniciativas y empresas existentes en la actualidad, que combinan la lógica empresarial con metodologías que hacen posible la inclusión de los excluidos sociales en los procesos de reinserción laboral en la propia empresa, en una empresa ajena o en proyectos de auto-ocupación. Dentro de este conjunto destacan las empresas de inserción, que confirman que el empleo es y será para los más desfavorecidos y excluidos el principal vector de la inserción social y una forma de participación en la actividad de la sociedad.

Estas iniciativas y empresas no están al margen de los procesos convencionales de la economía, pues producen y venden bienes y servicios, mejoran el entorno, potencian el servicio a las personas y favorecen la calidad de vida, siendo rentables y competitivas. En definitiva, prestan a la sociedad una rentabilidad equiparable a las empresas tradicionales. Pero además debe valorarse su rentabilidad también en sus aspectos sociales, puesto que los beneficiarios dejan de ser personas pasivas y dependientes y aportan a la sociedad todo lo que ésta les había negado.

Las iniciativas desarrolladas en este campo en nuestro país han sido numerosas en los últimos años y suponen el apoyo continuo a los grupos vulnerables que participan en las mismas y están ligadas al territorio y a las necesidades de trabajo en la zona, buscando espacios en el mundo laboral y creando puestos de trabajo.

Ahora bien, estas empresas no cuentan en nuestro ordenamiento jurídico con un marco legal que posibilite y consolide su desarrollo. Sus actuaciones necesitan de instrumentos públicos que compensen los mayores costes y dificultades que supone a las empresas emplear personas con evidentes problemas. Un marco laboral propio y un régimen fiscal más favorable constituyen claras necesidades para facilitar sus actuaciones.

Las empresas de inserción sociolaboral son iniciativas que combinan la lógica empresarial con metodologías que hacen posible la inclusión de personas en los procesos de inserción laboral en la propia empresa, para pasar posteriormente a una empresa ajena o a proyectos de autoempleo.



Las metodologías que se desarrollan durante el proceso de inserción tienen como objetivo potenciar las capacidades de las personas a través de los conocimientos técnicos, habituación sociolaboral y determinación de prioridades adecuadas a sus posibilidades y a las del mercado laboral.

En concordancia con todo ello, en esta Ley se definen y regulan estas empresas y se determinan las personas en situación o grave riesgo de exclusión social susceptibles de ser las destinatarias de los procesos de inserción. También se definen las competencias propias o compartidas de las Administraciones Públicas responsables en cada caso, los servicios sociales o los servicios públicos de empleo, en relación con los procesos de inserción. Posteriormente se regula la relación laboral a concertarse entre un trabajador calificado en situación o grave riesgo de exclusión y una empresa de inserción. Y en último término se regulan las medidas para la creación y el fomento de las Empresas de Inserción.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto.

1. La presente Ley tiene por objeto establecer un marco que propicie y fomente la inserción laboral de personas en situación o grave riesgo de exclusión social, como vía para su integración social.

2. En función de este objetivo, el contenido de esta norma se extiende a:

a) Delimitar las situaciones que, en su caso, puedan determinar la adopción de las medidas previstas en la presente Ley.

b) Definir las Empresas de Inserción y darles una calificación jurídica propia, que posibilite su desarrollo y consolidación.

c) Regular las actividades a desarrollar en los procesos de inserción en estas empresas.



d) *Determinar los requisitos necesarios y el procedimiento a seguir para llevar a cabo la incorporación de las personas afectadas por situaciones de exclusión social a las Empresas de Inserción.*

e) *Regular las relaciones laborales de los trabajadores en proceso de inserción.*

f) *Establecer un conjunto de medidas para el fomento de la inserción sociolaboral.*

Artículo 2. Sujetos de inserción sociolaboral.

1. *La inserción sociolaboral irá dirigida a personas en situación o grave riesgo de exclusión social, desempleadas, con especiales dificultades para su integración en el mercado de trabajo ordinario.*

2. *Serán sujetos de inserción sociolaboral aquellas personas que, encontrándose en la situación recogida en el apartado anterior, estén en alguno de los siguientes colectivos:*

a) *Perceptores de rentas mínimas de inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma.*

b) *Personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior, por alguna de las siguientes causas:*

— *Falta de período exigido de residencia o empadronamiento o para la constitución de la unidad perceptora.*

— *Carecer de la edad establecida como requisito para la percepción de estas prestaciones económicas.*

— *Haber agotado el período máximo de percepción legalmente establecido.*

— *Carencia de disposición presupuestaria.*

—

c) *Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta, procedentes de Instituciones de Protección de Menores.*

d) *Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en proceso de rehabilitación y reinserción social.*



e) Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, así como liberados condicionales y ex-reclusos.

f) Inmigrantes y emigrantes españoles retornados, con residencia legal y graves necesidades personales y/o familiares.

3. También podrán ser objeto de inserción socio-laboral aquellas personas que, a criterio de los Servicios Sociales y Servicios Públicos de Empleo, de los Servicios Sociales homologados por parte de la Administración competente o de las Empresas de Inserción, se encuentren en la situación prevista en el apartado 1, siendo preceptivo para éstas que su propuesta sea informada favorablemente por los mencionados Servicios.

Artículo 3. Concepto de Empresa de Inserción.

Tendrá la consideración de Empresa de Inserción aquella que, debidamente calificada, realice cualquier actividad económica lícita de producción de bienes o prestación de servicios, y cuyo objeto social tenga como fin primordial la integración sociolaboral de personas en situación o grave riesgo de exclusión social.

Podrán ser calificadas como Empresas de Inserción las sociedades mercantiles, las sociedades anónimas laborales y las sociedades cooperativas que, legalmente constituidas, cumplan lo establecido en esta Ley. El fin primordial de estas empresas deberá acreditarse con el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo siguiente.

Artículo 4. Requisitos.

Las Empresas de Inserción, además de cumplir con lo establecido en el artículo anterior, deberán reunir los siguientes requisitos:

a) Proporcionar a los trabajadores procedentes de situaciones contempladas en el artículo 2, como parte de sus itinerarios de inserción, procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social y, en su caso, servicios de intervención o acompañamiento social que permitan su posterior incorporación al mercado de trabajo ordinario.



- b) Estar promovidas y participadas, al menos en un 40 por ciento, por una o varias entidades promotoras a las que se refiere el artículo siguiente.*
- c) Mantener como mínimo, en cómputo anual, un 51 por ciento de trabajadores en proceso de inserción respecto al total de la plantilla. En ningún caso el número de trabajadores en proceso de inserción será inferior a tres.*
- d) No tener vinculados sus balances, cuentas de resultados y patrimonio obtenidos a otras actividades económicas que no sean las de su objeto social.*
- e) Aplicar, al menos, el 60 por ciento de los resultados o excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción.*
- f) Estar inscritas en el Registro correspondiente a su forma jurídica, así como en el Registro Administrativo de Empresas de Inserción.*

Artículo 5. Entidades promotoras.

Tendrán la consideración de entidades promotoras las entidades o corporaciones de Derecho público, o las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto social contemple la inserción social de personas especialmente desfavorecidas, que promuevan la constitución de Empresas de Inserción en las que participarán en los términos recogidos en la letra b) del artículo anterior.

CAPÍTULO II

Del Registro Administrativo de las Empresas de Inserción

Artículo 6. Registro y calificación.

1. Se crea en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales un Registro Administrativo de Empresas de Inserción que tiene por objeto la calificación e inscripción de estas empresas, así como de los actos que se determinan en la presente Ley y en sus normas de desarrollo, todo ello sin perjuicio de la actividad registral que puedan asumir en el ámbito de sus competencias las Comunidades Autónomas.



El Registro Administrativo, que será público, emitirá las certificaciones que correspondan.

2. Para solicitar la calificación como Empresa de Inserción y la inscripción en el Registro Administrativo, la sociedad mercantil, sociedad anónima laboral o cooperativa deberá encontrarse previamente inscrita como tal en el Registro correspondiente, debiendo acreditar los requisitos legalmente requeridos para tal calificación en la forma y con el procedimiento que reglamentariamente se determinen.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social informará preceptivamente las solicitudes de calificación.

La calificación como Empresas de Inserción será competencia de la autoridad laboral de la que jerárquicamente dependa el Registro Administrativo del domicilio social de la empresa solicitante, sin perjuicio de que ésta acredite la precitada calificación, así como el cumplimiento del requisito exigido en el artículo 4, letra c), de esta Ley, ante las respectivas Comunidades Autónomas donde tenga centros de trabajo.

3. Las Empresas de Inserción deberán incluir en su denominación los términos «Empresa de Inserción» o su abreviatura «E.I.».

4. La obtención de la calificación de Empresas de Inserción, por una de las sociedades susceptibles de ser calificadas como tal, no se considerará transformación social.

Artículo 7. Información sujeta a constancia registral.

Las Empresas de Inserción, una vez inscritas, vendrán obligadas a presentar en el Registro Administrativo a que se refiere el artículo 6, apartado 1, y dentro de los plazos que reglamentariamente se determinen:

a) La documentación acreditativa de las modificaciones estatutarias que afecten su calificación, una vez inscritas en los Registros competentes a su forma jurídica.

b) El plan de actividades y el presupuesto estimativo de cada año con anterioridad al inicio del mismo.



c) Las cuentas anuales y el informe de gestión correspondiente al cierre de cada ejercicio.

d) Un balance social en el que se dé cuenta de los resultados conseguidos en materia de inserción socio-laboral de los trabajadores en riesgo de exclusión.

Artículo 8. Pérdida de la calificación de Empresa de Inserción.

1. Serán causas legales de descalificación como Empresa de Inserción:

a) Incumplir su fin primordial definido en el artículo 3.

b) Dejar de reunir los requisitos que determinaron su calificación.

c) El incumplimiento continuado de las obligaciones inherentes a su propia naturaleza.

d) La persistencia o la reincidencia en la comisión de infracciones muy graves tipificadas en el artículo 18, apartado 4.

2. La descalificación como Empresa de Inserción será acordada por la autoridad laboral competente de la calificación, previo informe preceptivo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

3. La descalificación, una vez firme en vía administrativa, surtirá de oficio efectos de baja registral y no implicará necesariamente la disolución de la sociedad.

CAPÍTULO III

De la Administración Pública

Artículo 9. Competencias de las Administraciones Públicas.

1. Será competencia específica de la Administración Pública responsable en cada caso de los Servicios Sociales de Atención Primaria o Especializada:



a) *Calificar las situaciones de grave riesgo o exclusión social a las que se refiere el artículo 2.*

b) *Emitir dictamen sobre la situación o grave riesgo de exclusión social, en el que se hará constar la situación personal del candidato, el itinerario de inserción por el que ha pasado, sus actitudes personales y la necesidad o no de acompañamiento social para incorporarse al puesto de trabajo ofertado.*

c) *Proporcionar servicios de intervención o acompañamiento social a los trabajadores durante su proceso de inserción, pudiendo concertar que la prestación de los mismos sea realizada por las propias Empresas de Inserción o las entidades promotoras.*

2. *Será competencia específica de los Servicios Públicos de Empleo:*

a) *Valorar en los procesos de selección, y de manera coordinada con las Empresas de Inserción, la idoneidad de las características profesionales de los trabajadores para los puestos de trabajo ofertados.*

b) *Certificar, antes de la celebración del contrato, si el trabajador, en los dos años previos a la contratación que se pretende realizar, ha prestado servicios en virtud de un contrato para la adaptación sociolaboral, así como, en su caso, el tiempo de servicios prestados.*

c) *Proporcionar, en su caso, procesos de orientación y formación profesional a los trabajadores, con carácter previo a la celebración del contrato y una vez finalizado el mismo.*

d) *Registrar los contratos de trabajo para la adaptación sociolaboral que se formalicen.*

3. *Los Servicios Públicos de Empleo y los Servicios Sociales de Atención Primaria o Especializada, dentro de sus respectivas competencias:*

a) *Colaborarán, conjuntamente con la Empresa de Inserción, en los procesos de selección de los candidatos.*



b) Establecerán, con la Empresa de Inserción y el propio trabajador, el proceso de inserción de previsible desarrollo durante la permanencia del trabajador en la empresa. Dicho proceso contemplará en forma periodificada las actividades de producción, formación en el puesto de trabajo y de intervención o acompañamiento social, así como los compromisos adquiridos por cada una de las partes para su realización.

c) Efectuarán un seguimiento de los itinerarios y procesos de inserción de los trabajadores. Asimismo, ambos Servicios prestarán seguimiento y apoyo a los trabajadores que se incorporen a un puesto de trabajo de carácter ordinario, una vez finalizado su proceso de inserción.

CAPÍTULO IV

El contrato de trabajo para la adaptación sociolaboral

Artículo 10. Contrato para la adaptación sociolaboral.

- 1. El contrato de trabajo para la adaptación socio-laboral podrá concertarse entre una Empresa de Inserción y un trabajador que se encuentre en alguna de las situaciones previstas en el artículo 2 de esta Ley, calificada al efecto por los Servicios Sociales de Atención Primaria o Especializada competentes.***
- 2. El contrato tiene por objeto la prestación voluntaria de servicios retribuidos por cuenta ajena en una Empresa de Inserción, que el trabajador presta como núcleo de un proceso de inserción personalizado, previamente determinado según lo establecido en esta norma.***
- 3. No podrán ser contratados para la adaptación sociolaboral los trabajadores que en los dos años inmediatamente anteriores hubieran prestado servicios, en la misma o distinta empresa, mediante el contrato de trabajo regulado en este capítulo y hubieran agotado la duración máxima prevista para dicho contrato de trabajo en el artículo siguiente.***
- 4. La relación laboral así establecida, en lo no previsto en los artículos siguientes, se regirá por lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores.***



Artículo 11. Características del contrato.

1. El contrato de trabajo para la adaptación socio-laboral será, en todo caso, de duración determinada. Podrá concertarse por un período mínimo de seis meses y máximo de tres años.

2. Si se concierta por una duración inferior a la máxima prevista podrá prorrogarse hasta alcanzar la referida duración máxima. Los Servicios Sociales de Atención Primaria o Especializada competentes para el seguimiento del proceso de inserción deberán informar sobre la adecuación de la prórroga.

3. Podrá concertarse por escrito un período de prueba. La duración del mismo, cualquiera que sea la cualificación requerida para el puesto de trabajo a desempeñar, será de dos meses.

Sin perjuicio de la finalidad perseguida con carácter general, el período de prueba tendrá por objeto verificar la adecuación de la prestación de servicios al proceso de inserción personalizado en que se encuadra el contrato.

4. Si al término del contrato de trabajo para la adaptación sociolaboral el trabajador continuase en la empresa con un contrato de trabajo ordinario, no podrá concertarse un nuevo período de prueba y se computará el tiempo de servicios prestados a efectos de antigüedad en la empresa.

En todo caso, la empresa deberá mantener la proporción de puestos de trabajo reservados a la inserción sociolaboral prevista en el artículo 4 de esta Ley.

5. El contrato podrá concertarse a tiempo completo o parcial. Atendiendo a la finalidad del mismo podrá modificarse la modalidad inicialmente pactada, conforme a lo previsto en el artículo 12, apartado 4, del Estatuto de los Trabajadores, informando al efecto los citados Servicios Sociales de Atención Primaria o Especializada.

6. El contrato de trabajo para la adaptación socio-laboral, sus prórrogas y variaciones se formalizarán siempre por escrito, en el modelo que se establezca reglamentariamente, y se registrarán en la Oficina Pública de Empleo. Una copia de estos documentos se remitirá a los Servicios Sociales de Atención Primaria o



Especializada competentes para el seguimiento del proceso personalizado de inserción.

El contrato necesariamente incorporará, como cláusula del mismo, la expresión de las obligaciones que las partes asumen en el desarrollo del proceso personal de inserción y las medidas concretas a poner en práctica.

7. La retribución salarial de las personas en proceso de inserción será, como mínimo, la establecida para el puesto de trabajo a desarrollar en el convenio colectivo vigente en el sector en el que opere la Empresa de Inserción.

Artículo 12. Condiciones de trabajo.

Los derechos y obligaciones derivados del contrato de trabajo para la adaptación sociolaboral se regirán por lo previsto en el Estatuto de los Trabajadores con las siguientes particularidades:

a) Los trabajadores contratados para la adaptación sociolaboral no podrán prolongar la jornada de trabajo con la realización de horas extraordinarias. Se exceptúan de esta prohibición las horas previstas en el artículo 35, apartado 3, del Estatuto de los Trabajadores.

b) Los trabajadores, previo aviso y justificación, podrán ausentarse del trabajo, con derecho a remuneración, hasta un máximo de diez días al semestre, para asistir a tratamientos de rehabilitación, para participar en sesiones de formación y readaptación profesional o para realizar cualquier otra medida de acompañamiento prevista en su proceso personalizado de inserción o indicada por los Servicios Sociales de Atención Primaria o Especializada o por los Servicios Públicos de Empleo competentes para el seguimiento de dicho proceso.

Artículo 13. Extinción del contrato.

1. El contrato de trabajo para la adaptación socio-laboral se extinguirá según lo previsto en la sección 4 del capítulo III del título I del Estatuto de los Trabajadores, si bien, en cuanto a las causas objetivas de extinción del contrato y en cuanto a las causas del despido disciplinario, se estará a lo previsto en los apartados siguientes.



2. El contrato podrá extinguirse, previo informe de los Servicios Sociales de Atención Primaria o Especializada, por alguna de las causas objetivas siguientes:

a) *La ineptitud del trabajador, conocida o sobrevenida con posterioridad a su colocación efectiva en la empresa. La ineptitud existente con anterioridad al cumplimiento del período de prueba no podrá alegarse con posterioridad a dicho cumplimiento.*

b) *Por falta de adaptación del trabajador a las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo, cuando dichos cambios sean razonables y hayan transcurrido como mínimo tres meses desde que se introdujo la modificación. El contrato quedará en suspenso por el tiempo necesario y hasta un máximo de tres meses cuando la empresa ofrezca un curso de reconversión o de perfeccionamiento a cargo del organismo oficial o propio competente, que capacite al trabajador para la adaptación requerida. Durante el curso se abonará al trabajador el equivalente al salario medio que viniera percibiendo.*

c) *Cuando exista la necesidad objetivamente acreditada de amortizar puestos de trabajo por alguna de las causas previstas en el artículo 51, apartado 1, del Estatuto de los Trabajadores y en número inferior al establecido en el mismo. A tal efecto, el empresario acreditará la decisión extintiva en causas económicas, con el fin de contribuir a la superación de situaciones económicas negativas, o en causas técnicas, organizativas o de producción, para superar las dificultades que impidan el buen funcionamiento de la empresa, ya sea por su posición competitiva en el mercado o por exigencias de la demanda a través de una mejor organización de los recursos. Los representantes de los trabajadores tendrán derecho de permanencia en la empresa en este supuesto.*

d) *Por faltas de asistencia al trabajo, aun justificadas pero intermitentes, que alcancen el 25 por ciento de las jornadas hábiles en dos meses consecutivos o el 30 por ciento en cuatro meses discontinuos, dentro de un período de doce meses, siempre que el índice de absentismo del total de la plantilla del centro de trabajo supere el 5 por ciento en los mismos períodos de tiempo.*

No se computarán como faltas de asistencia a los efectos del párrafo anterior las ausencias debidas a huelga legal, por el tiempo de duración de la misma, al ejercicio de actividades de representación legal de los



trabajadores, accidente de trabajo, maternidad, licencias y vacaciones, ni enfermedad o accidente no laboral, cuando la baja haya sido acordada por los servicios sanitarios oficiales y tenga una duración de más de veinte días consecutivos.

3. El contrato podrá extinguirse por decisión del empresario basada en alguno de los incumplimientos contractuales graves y culpables del trabajador enumerados en el artículo 54, apartado 2, del Estatuto de los Trabajadores, teniendo en cuenta que:

a) Se considerarán también a los efectos del artículo 54, apartado 2, letra a), las faltas repetidas e injustificadas de asistencia o puntualidad a las medidas previstas en el proceso personalizado de inserción para cuya realización se haya disfrutado de licencia retribuida.

b) Se entenderá, en relación con el artículo 54, apartado 2, letra b), que constituye también indisciplina o desobediencia en el trabajo el incumplimiento injustificado de las medidas previstas en el proceso personal de inserción. El empresario solicitará informe de los Servicios Sociales de Atención Primaria o Especializada sobre este tipo de incumplimiento.

5. El empresario comunicará a los Servicios Sociales de Atención Primaria o Especializada y a los Servicios Públicos de Empleo la extinción del contrato de trabajo de los trabajadores contratados para la adaptación sociolaboral, cualquiera que sea la causa de extinción del contrato.

CAPÍTULO V

De las medidas de fomento

Artículo 14. Fomento de la inserción sociolaboral.

La política de fomento de la inserción socio-laboral tendrá por objeto la promoción del empleo de las personas en situación o grave riesgo de exclusión, mediante el apoyo a la creación y mantenimiento de las Empresas de Inserción, en atención a que puedan cumplir su función social, así como a través del establecimiento de medidas que incentiven la contratación de este colectivo en el mercado de trabajo ordinario.



2. Las entidades promotoras de Empresas de Inserción podrán ser beneficiarias de ayudas financieras para la constitución de estas empresas, así como en concepto de asesoramiento y asistencia técnica para su puesta en marcha.

3. Las Empresas de Inserción, una vez constituidas, podrán beneficiarse de las siguientes clases de ayudas:

a) Bonificaciones de las cuotas de Seguridad Social, en los contratos para la adaptación sociolaboral.

b) Subvenciones para el mantenimiento de los puestos de trabajo para la inserción sociolaboral, en concepto de compensación económica a los sobrecostes laborales derivados de los procesos de inserción.

c) La posible aplicación del importe, o parte del mismo, de la prestación económica básica de la renta mínima de inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma.

4. Las empresas que integran el mercado ordinario de trabajo podrán ser beneficiarias de ayudas por las contrataciones indefinidas que realicen con trabajadores provenientes de Empresas de Inserción.

5. Se establecerán medidas específicas de apoyo a los trabajadores provenientes de Empresas de Inserción, para su establecimiento como trabajadores autónomos o en fórmulas de economía social.

Artículo 15. Financiación.

El Gobierno actuará en orden al fomento de la inserción sociolaboral en los términos recogidos en el artículo anterior, en sus apartados 2, 3, letras a) y b), 4 y 5, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Artículo 16. Concurrencia de ayudas o subvenciones.



A las ayudas y subvenciones reguladas en la presente Ley les será de aplicación lo dispuesto en el artículo 81, apartado 8, del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

Artículo 17. Reintegro de las ayudas o subvenciones.

1. En los supuestos de obtención de ayudas y subvenciones sin reunir los requisitos exigidos para su concesión, procederá la devolución de las cantidades indebidamente percibidas, así como el ingreso de las cuotas debidas a la Seguridad Social por la bonificación improcedente con el recargo correspondiente.

2. La obligación de reintegro, establecida en el apartado anterior, se entiende sin perjuicio de lo previsto en la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

CAPÍTULO VI

Infracciones y sanciones

Artículo 18. Infracciones y sujetos responsables.

Las acciones u omisiones de los empresarios titulares de una Empresa de Inserción, o las entidades promotoras, que incumplan las obligaciones que para unos y otras se establecen y tipifican en esta Ley, constituirán infracción administrativa en el orden social y serán objeto de sanción conforme a lo establecido en las disposiciones generales y comunes de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, sin perjuicio de la responsabilidad imputable a los empresarios en las distintas normas de orden social, que serán de aplicación en todo caso en lo no previsto en la presente Ley.

Artículo 19. Infracciones de los empresarios.

1. Son infracciones leves:

No incluir las Empresas de Inserción en su denominación los términos «Empresa de Inserción» o su abreviatura «E.I.».

2. Son infracciones graves:

1. El incumplimiento de los siguientes requisitos establecidos en el artículo 4:



a) *No mantener el porcentaje de promoción y participación de las entidades promotoras, que no podrá ser inferior al 40 por ciento, cuando se produzcan variaciones en el constatado en la calificación.*

b) *No mantener el 51 por ciento de trabajadores con contrato sociolaboral respecto del total de la plantilla en cómputo anual.*

c) *No vincular exclusivamente sus balances, cuenta de resultados y patrimonio a las actividades económicas que constituye su objeto social y al fin primordial de una Empresa de Inserción.*

d) *No aplicar en cada ejercicio económico el 60 por ciento de los resultados o excedentes disponibles a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción y no distribuir dicha aplicación en los términos reglamentarios.*

2. El incumplimiento de las obligaciones de información siguientes:

a) *Ocultar o falsear la documentación acreditativa de las modificaciones estatutarias que afectan a su calificación como empresa de inserción.*

b) *No facilitar, en tiempo y forma, el plan de actividades y el presupuesto estimativo de cada año, así como las cuentas anuales, el informe de gestión y el balance social correspondiente al cierre de cada ejercicio.*

3. El incumplimiento de las obligaciones particulares del contrato de trabajo para la adaptación socio-laboral siguientes:

a) *No facilitar a los Servicios Sociales y a los Servicios Públicos de Empleo la información a que se refieren los artículos 11, 12 y 13 de esta Ley.*

b) *Incumplir las obligaciones asumidas en el contrato de trabajo para la adaptación sociolaboral en relación con el proceso personal de inserción de cada trabajador o no poner en práctica las medidas concretas previstas en dicho proceso.*



c) La transgresión de las normas sobre modalidades y duración del contrato de trabajo para la adaptación sociolaboral a que se refiere el artículo 11 de la presente Ley.

d) La transgresión de las normas en materia de jornada, horas extraordinarias y permisos a que se refiere el artículo 12.1 de la presente Ley.

3. Son infracciones muy graves:

1. Desarrollar las actividades sin cumplir el fin primordial de las Empresas de Inserción de integración sociolaboral de las personas en situación o en grave riesgo de exclusión social.

2. Obtener o disfrutar indebidamente subvenciones o ayudas establecidas en los programas de apoyo a la inserción sociolaboral, financiadas o garantizadas en todo o en parte por las Administraciones Públicas.

3. Las sanciones por infracciones muy graves de este artículo se entienden sin perjuicio del reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

Artículo 20. Infracciones de las entidades promotoras.

1. Son infracciones muy graves:

La no adaptación o la desviación en la aplicación de las subvenciones financieras o de asesoramiento y asistencia técnica, destinadas a la creación y puesta en marcha de las empresas de inserción, financiadas o garantizadas en todo o en parte por las Administraciones Públicas.

2. Las sanciones por las infracciones muy graves de este artículo se entienden sin perjuicio del reintegro de las cantidades no aplicadas o aplicadas indebidamente.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. Ponderación de los puestos de trabajo de inserción en la contratación administrativa.



Los órganos de contratación de las Administraciones Públicas podrán baremar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la ponderación del número de puestos de trabajo de inserción generados en:

- Empresas de Inserción.*
- Grupos de empresas que incluyan alguna Empresa de Inserción.*
- Empresas que acrediten formalmente su relación con las Empresas de Inserción.*

Segunda. Reconocimiento al derecho de garantía salarial.

Los trabajadores con contrato de trabajo para la adaptación sociolaboral serán beneficiarios de las prestaciones del Fondo de Garantía Salarial.

Tercera. Suscripción de acuerdos o convenios entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

Reglamentariamente se determinará la forma de suscribir los posibles acuerdos o convenios entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas a efectos del oportuno intercambio de información registral y estadística.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Adaptación de las entidades a las previsiones de la Ley.

1. Las fundaciones y asociaciones que mantengan actividades de inserción sociolaboral a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, dentro del año siguiente a dicha fecha, como tales entidades y para el referido ámbito funcional, podrán solicitar su inscripción en el Registro Administrativo de Empresas de Inserción, y ser calificadas provisionalmente como tales siempre que sus actividades se correspondan con las definidas para estas empresas y cumplan los demás requisitos que para su constitución establece la presente norma.

2. La calificación provisional será por un período transitorio de dos años, durante el cual, para adquirir la calificación definitiva como Empresas de Inserción, deberán adoptar la forma jurídica de sociedad mercantil o sociedad cooperativa.



Segunda. Fomento de empleo en las Empresas de Inserción durante 2001. Podrán acogerse a los beneficios establecidos en el artículo 14 de la presente Ley las Empresas de Inserción debidamente calificadas e inscritas en el Registro Administrativo creado al efecto, que celebren contratos de trabajo para la adaptación sociolaboral con trabajadores en situación o grave riesgo de exclusión, en los términos previstos en esta Ley.

Durante el año 2001 los beneficios establecidos a favor de las Empresas de Inserción, a los que se hace referencia en la letra a) del apartado 3 del artículo 14 de esta Ley, consistirán en bonificaciones en la cuota empresarial de Seguridad Social por contingencias comunes, en un porcentaje del 60 por ciento. En función de la evolución del mercado de trabajo, anualmente, mediante el programa de fomento del empleo, se determinará la cuantía de las bonificaciones para la incentivación de las contrataciones en Empresas de Inserción.

Tercera. Competencias en materia de políticas activas de empleo. En las Comunidades Autónomas sin competencia transferida en materia de gestión de las políticas activas de empleo, y hasta que ésta se produzca, el reconocimiento de las ayudas que se establezcan conforme a los apartados 2.3, letras a) y b), 4 y 5 del artículo 14 corresponderá a la autoridad laboral de la Administración General del Estado.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Normas de aplicación y desarrollo de la Ley.

Se faculta al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley, en el marco de su ámbito de competencia.

Segunda. Registro Administrativo de Empresas de Inserción.

El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, procederá a aprobar, en un plazo no superior a tres meses a partir de la publicación de esta norma, el Reglamento de funcionamiento, competencia y coordinación del Registro Administrativo de Empresas de Inserción.



Iniciativa legislativa del País Vasco sobre Empresas de Inserción.

Otra iniciativa sobre regulación de Empresas de Inserción, en este caso de una comunidad autónoma, ha sido la llevada a cabo por el Gobierno del País Vasco, que junto con el Gobierno de Navarra, son pioneros en regular aspectos de empresas de inserción, sobre los que son competentes, ya que tienen delegadas las funciones políticas de empleo. Reproducimos el literal de la exposición de motivos del decreto de la Consejería de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del gobierno de la comunidad, nº 305/2000, de 26 de diciembre, por el que se regula la calificación de las empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y se crea el registro de empresas de inserción.

"La Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social, sobre la que se fundamenta este Decreto, define la exclusión como "la imposibilidad de ejercer los derechos sociales, fundamentalmente el derecho al trabajo, pero también el derecho a la educación, a la formación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna, a la protección social" y resalta la importancia del trabajo al manifestar que "la no participación o la participación residual en el mercado de trabajo determinan, casi necesariamente, el inicio de un proceso de exclusión con consecuencias directas en el ejercicio de otros derechos sociales".

Esta constatación ha llevado al Gobierno Vasco a desarrollar una serie de medidas sectoriales capaces de actuar en los más diversos ámbitos de la vida social y, muy particularmente, en el ámbito del empleo, con políticas públicas dirigidas a luchar contra el paro y a facilitar el acceso de los colectivos más desfavorecidos a la formación y al mercado laboral ordinario, amparándose en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía por el que se establece que los poderes públicos, en el ámbito de su competencia, velarán y garantizarán el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos, impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo y adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento de empleo y la estabilidad económica.



Esta opción política se ha reflejado en la puesta en marcha de muy diversas iniciativas, entre las que destacan la línea de ayudas a la incorporación de personas desempleadas a las empresas de economía social y las medidas de fomento del autoempleo. Estas, junto con otras medidas, permitirán poner en marcha el Plan Vasco de Inserción regulado por el artículo 15 de la Ley contra la Exclusión Social.

Una de las razones que dificultan el acceso al mercado de trabajo de aquellas personas que están en situación de exclusión es el bajo nivel de empleabilidad que presentan debido a las múltiples carencias que dichas situaciones conllevan (actitudes, aptitudes, hábitos y habilidades). Para su resolución es necesario el fomento y regulación de diferentes mecanismos de mejora de la empleabilidad que faciliten la inserción sociolaboral.

Desde esta perspectiva, surge la necesidad de actuar, con carácter específico, en relación con unas estructuras -las que podrían denominarse empresas de inserción- que, si bien llevan años existiendo en nuestro ámbito geográfico y participando activamente en la inserción sociolaboral de colectivos particularmente desfavorecidos, no han sido objeto de un reconocimiento expreso. Estas iniciativas combinan la lógica empresarial con una serie de intervenciones de apoyo, seguimiento y acompañamiento social que facilitan la adquisición de hábitos sociales y de trabajo indispensables a la inclusión en el mercado laboral.

Además, también, diversas entidades que surgen desde la iniciativa social, optan por constituir empleos con carácter estable en la propia estructura, a la vez que realizan procesos de mejora de la empleabilidad.

En ambos casos, dichos procesos tienen un carácter transitorio y se enmarcan dentro de unos itinerarios de inserción más amplios cuyo fin es facilitar, entre otros, el ejercicio del derecho al trabajo.

Es indudable que mediante ambas no se terminan de resolver todas las necesidades existentes de cara a garantizar el acceso al mercado laboral, por lo que también será necesario regular y apoyar aquellos servicios que tengan como objetivo ofrecer un proceso de acompañamiento y un empleo a aquellas personas que presentan serias dificultades de mejorar su nivel de empleabilidad y, por tanto, de acceso a un empleo.



El presente Decreto pretende regular con carácter específico, los procedimientos y los instrumentos destinados al reconocimiento de las empresas de inserción.

A tal fin, el Decreto, regula la calificación de las empresas de inserción, la creación, organización y funcionamiento del Registro correspondiente y el procedimiento de acceso a las empresas de inserción por parte de las personas con especiales dificultades de acceso al mercado laboral ordinario.

En el Capítulo I, se recogen las disposiciones generales: objeto, ámbito de actuación, definición y requisitos de las Empresas de Inserción, así como las condiciones que deben reunir las personas más desfavorecidas para incorporarse a una empresa de inserción como parte de su proceso de inserción sociolaboral. En este Capítulo se incluye, también, una referencia a las Entidades Promotoras de las empresas de inserción, actividad que va dirigida a la consecución de los objetivos previstos en la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social y en el Decreto 1/2000, de 11 de enero, por el que se regulan los de Convenios de Inserción.

En lo que se refiere a la calificación de las empresas de inserción recogida en el Capítulo II, se establecen el acto y procedimiento de calificación que una entidad debe seguir para adquirir la condición de empresa de inserción, así como las obligaciones derivadas de la calificación y la pérdida de la misma.

En este sentido, el Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de servicios sociales creará un Registro de Empresas de Inserción regulado en el Capítulo III, que tendrá como objeto la inscripción de las empresas que hayan obtenido tal calificación.

Dentro del Capítulo IV se recoge el procedimiento por el que las personas que se encuentran en alguna de las situaciones contempladas en el artículo 4 de este Decreto, podrán incorporarse a una empresa de inserción, así como la documentación requerida en la tramitación y la formalización de la relación.

En el Capítulo V se señalan las funciones que a efectos de lo regulado en el presente Decreto se asignan, tanto al Departamento del Gobierno Vasco en materia de servicios sociales, como a los servicios públicos de empleo o, en su caso, a los servicios de orientación para el empleo dependientes todos ellos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como a los servicios sociales de base.



En la Disposición Transitoria Única se recoge la forma en que las fundaciones y asociaciones que realicen actividades de inserción sociolaboral en el momento de la entrada en vigor de este Decreto, podrán adaptarse a las previsiones recogidas en el mismo. A este respecto, se indica que dichas entidades podrán solicitar su inscripción en el registro de empresas de inserción y ser calificadas como tales durante el periodo de un año a partir de la entrada en vigor de este Decreto.

Iniciativa Andaluza. Programa SURGE (Servicio unificado de renovación y generación de empleo)

La Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, más concretamente la Dirección General de Bienestar Social hará unos tres años apostó nítidamente por un modelo de intervención que, surgido de la experiencia de trabajo desarrollada por una serie de profesionales, incide en enfocar la intervención tanto en el territorio o entorno donde la persona se desarrolla, como sobre ella misma. Habida cuenta de la falta de eficacia de las intervenciones estándar, y que si no se diseñan procesos específicos para cada persona se las estará mandando al fracaso, quemando posibilidades, y gastando unos recursos que normalmente nos son imprescindibles.

Su objetivo general es: Promover activamente la práctica de la integración social, a través del empleo. Dinamizar, impulsar y coordinar actuaciones en materia de empleo, contribuir al desarrollo y promoción socioeconómica en las zonas con necesidades de transformación social.

Como se puede comprobar el programa SURGE pone su acento en el empleo. Su impulso desde la Consejería de Asuntos Sociales se razona dado que la falta de empleo supone: la carencia de ingresos económicos adquiridos de forma digna por la persona, la falta de relaciones sociales normalizadas con el entorno, la carencia de poder adquisitivo para acceder a los cada vez más privados servicios de bienestar social, la incapacidad para consumir y disfrutar de los placeres de la vida de los que todos deseamos disfrutar. Supone en definitiva exclusión, no participación en el entorno en el que la persona se desarrolla, y el desarrollo de una



serie de déficits, carencias y problemáticas que se van incrementando a medida que crece la situación de exclusión.

Los precedentes sobre los que se ha ido inspirando el SURGE han sido:

El PLAN DE BARRIADAS DE ACTUACIÓN PREFERENTE, que subrayó su atención sobre la pobreza y la exclusión. La importancia del territorio como elemento de actuación. Y el tratamiento globalizado de los colectivos.

El INTEGRA I, que insistió en «El empleo como eje vertebrador de los procesos de inserción sociolaboral, la FPO para el empleo, la integralidad en los procesos (vivienda, educación, etc.) y la coordinación con las distintas entidades de intervención social.

El INTEGRA II que quiso hacer patente la importancia de la empresa en el proceso de inserción, la formación producción (formarse trabajando en situación real de empresa), el itinerario de inserción.

El SURGE - CRESCENDO que subrayó: la importancia del itinerario de inserción sociolaboral; sobre la integración de recursos desde los intereses de los demandantes y de entidades e instituciones; sobre los dispositivos de inserción sociolaboral y promoción socioeconómica, igualmente sobre la necesidad del "mercado tutelado", entendido este como el nuevo papel que ha de desarrollar la Administración; y finalmente en ahondar en el modelo Empresas de Inserción.

Como ya hemos dicho, el Programa SURGE enfatiza la necesidad de realizar políticas de impacto en el territorio. Consecuentemente se lleva a cabo en **ZONAS CON NECESIDADES DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL**. Se consideran zonas con necesidades de transformación social aquellos espacios urbanos claramente delimitados, en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social, y en los que sean significativamente apreciables problemas en las siguientes materias:

- a) Vivienda, deterioro urbanístico y déficit en infraestructura, equipamiento y servicios públicos.
- b) Elevados índices de absentismo y fracaso escolar.
- c) Altas tasas de desempleo junto a graves carencias formativas profesionales.



- d) Significativas deficiencias higiénico sanitarias.
- e) Fenómenos de desintegración social.

En el año 2.000 se hacía sólida una red de intervención en toda Andalucía formada por un conjunto de asociaciones de proximidad que vienen actuando en barrios de características antes mencionadas. Dichas asociaciones están asistidas de un servicio técnico andaluz, coordinan acciones y objetivos en la Dirección General de Bienestar Social. Funcionan con un mismo sistema y sus diferencias son las que la propia naturaleza de cada una de las Asociaciones les caracteriza. Sobre los retos comunes que mantienen las mismas señalamos dos que, por razones obvias nos interesan destacar: el mantenimiento de los dispositivos de orientación e inserción laboral en las zonas destacadas como "con necesidades de transformación social" y la creación de empresas de inserción que se nutran con personas procedentes de dichas zonas.

Es de interés realizar una mínima aproximación al conocimiento de dichas zonas denominadas como "con necesidades de transformación social" y en las que se llevan a cabo experiencias del Programa Surge. Sólo desde el conocimiento de la realidad podrán evaluarse las experiencias que se llevan a cabo y se podrán urgir la adopción de otras nuevas.

ALMERIA

Z.N.T.S.	El Puche
Ubicación	Este de Almería
Extensión (m ²)	214.000
Barrios	
Habitantes	5.196
Entidad	Cruz Roja Española

El barrio de El Puche se encuentra situación en el sector este de la capital, siendo sus límites, al este el río Andarax, al oeste la vía férrea Madrid-Almería, al sur la carretera Almería-Nijar y el puente del Mamí sobre el río, y al norte la finca Cortijo Alhadra. Así el diseño del barrio ya lo configura como "guetto", al existir límites físicos: la autovía, el río y la vía del ferrocarril que le confieren este carácter. Se trata de un enclave muy localizado, diferente a otros barrios y con una extensión de 213.810 m². El Puche tiene su origen en 1975, se crea por el realojo de familias



que se vieron afectadas por las riadas de 1.970 y que produjeron daños considerable en los barrios más humildes.

Es un barrio con gran movilidad de personas y muchas de ellas en situaciones irregulares (inmigrantes sin regularizar, vecinos sin empadronar,...) lo que dificulta el cálculo real de habitantes. Los datos oficiales sitúan la cifra en 5.196 habitantes. Esto representa el 3,34% de la población de Almería capital.

Z.N.T.S.	La Chanca
Ubicación	Oeste de Almería
Extensión (m ²)	342.700
Barrios	Falda de la Alcazaba
Habitantes	9.798
Entidad	La Traiña

El barrio de la Chanca se extiende desde el puerto de Almería en su parte oriental hasta la falda de la Alcazaba.

La mayoría de la zona es fruto de un proceso de asentamiento y autoconstrucción no planificadas, por lo que la infraestructura urbanística y la dotación de servicios es mínima, dándose condiciones extremas de chabolismo e infraviviendas con grandes necesidades de rehabilitación de las mismas, las cuales se están llevando a cabo por el P.E.R.I.

CADIZ

Z.N.T.S.	La Paz
Ubicación	
Extensión (m ²)	
Barrios	La Paz, San Severiano, Cerro del Moro, Trille, Guillén Moreno, Loreto.
Habitantes	18.436
Entidad	Nivel

La barriada de la Paz se sitúa en el borde literal oriental de la península sobre la que se ubica la ciudad de Cádiz. Está limitada por los terrenos ociosos de Astilleros, la Bahía de Cádiz, Puntales, Cerro del Moro y las avenidas Segunda Aguada, Lacave y San Severiano. En estos últimos años la población ha descendido y la existente tiende al envejecimiento. A finales de los noventa el censo



estimado era de alrededor de 18.436 habitantes. Se trata además de una población con bajos niveles de instrucción (60'1% sin estudios) y con un nivel de paro que alcanza el 24%.

LA LINEA DE LA CONCEPCION

Z.N.T.S.	Los Junquillos
Ubicación	Barriada de El Junquillo.
Extensión (m ²)	
Barrios	Mirasierra-Palomares, las Torretas y U.V.A.
Habitantes	17.000
Entidad	Okiena

La barriada de El Junquillo es un barrio extenso, que aglutina a distintas promociones de viviendas de promoción pública y de protección oficial, construido para albergar a la creciente población a finales de los 60 y principios de los 70. La zona está marcada por una realidad de gravísimas condiciones de pobreza y marginalidad. Muchas familias, incapaces de conseguir ingresos por los medios normalizados, se ven abocadas a buscarlos en la economía sumergida o a través de actividades claramente marginales. Estas circunstancias, junto con el abandono físico de la zona, configura un barrio al margen del resto de la ciudad. Las viviendas de la zona son de titularidad pública y el acceso a las mismas se produce en régimen de alquileres. Más del 60% carece de experiencia laboral previa regularizada. Existe una elevada tasa de absentismo escolar.

GRANADA

Z.N.T.S.	Zona Norte
Ubicación	Norte de Granada
Extensión (m ²)	
Barrios	La Paz, Cartuja, Almanjáyár, Casería de Montijo
Habitantes	29.500
Entidad	IMFE

La tasa de paro es del 62,25%, el doble que la tasa provincial. Si a esta cifra se le descuenta los que manifiestan realizar una actividad sumergida, la tasa desciende significativamente, hasta un 36,13% lo que de todos modos no resta



gravedad al dato. Más de la mitad de la población ocupada realiza actividad sumergida.

HUELVA

Z.N.T.S.

Ubicación

Extensión (m²)

Barrios

Habitantes

Entidad

Zonas consecuencia de la expansión de los setenta y de planes de erradicación del chabolismo, sus moradores provienen de distintas zonas de la ciudad. Consiguientemente se agruparon en unos puntos geográficos determinados a personas con similares problemas sociales. Aunque el problema del alojamiento se abordara subsiste problemas de integración social.

El Torrejón

Norte de Huelva

Hispanidad, Torrejón, Verdeluz y la Orden

27.138

Tierra Nueva

MALAGA

Z.N.T.S.

Ubicación

Extensión (m²)

Barrios

Habitantes

Entidad

La población residente, así como la zona geográfica objeto del programa se caracterizan por estar catalogadas como "área de riesgo social", concentrándose en la misma importantes bolsas de pobreza y marginación. Esta zonas de intervención presenta características comunes favorables a la generación de condiciones de reproducción de una cultura marginal. Existe un acusado nivel de envejecimiento de la población

Distintos barrios del centro

Cruz Verde-Lagunillas, Molinillo Segalerva, Manuel García, Capuchinos, oeste de Carreterías, Ollerías, Madre de Dios.

26.000

Asoc. Liga Malagueña de la Educación y la Cultura Popular

SEVILLA

Z.N.T.S.

Ubicación

Extensión (m²)

Polígono Sur

Periferia de Sevilla



Barrios	Ntra. Sra. de la Oliva, Bda Murillo, Martínez Montañés y La Letanías
Habitantes	60.000
Entidad	Feansal

Z.N.T.S.	Torre Blanca
Ubicación	Este de Sevilla
Extensión (m ²)	1.180.000

Barrios	Torreblanca la Nueva, Torreblanca la Vieja, las Lumberas y Las 3 Calles
Habitantes	21.000
Entidad	Gerón

Zona de presencia poblacional muy desigual. Núcleos urbanos que se diferencia del resto por su mejor estado de conservación y pisos que concentra la población más deprimida socialmente y de mayor conflictividad. Un 50% de la población cuenta con menos de 30 años. Se trata pues de una población muy joven. Su distribución dentro de las distintas barriadas que lo componen no es uniforme. La que presente un porcentaje más elevado de población de menos de 15 años es la llamada Torreblanca la Nueva, donde esta población alcanza el 27%.

CORDOBA

Z.N.T.S.	Polígono Guadalquivir
Ubicación	
Extensión (m ²)	

Barrios	Las Palmeras, Moreras, Sol, Guadalquivir y c/ Torremolinos.
Habitantes	5.800
Entidad	Asoc. de Educadores Encuentro en la Calle

Los efectos de la desigualdad que sufren los habitantes de la zonas son fundamentalmente debidos a la carencia de ocupación laboral, déficit de formación y déficit formativo y multitud de carencias que impiden la integración social y/o sociolaboral.

JAEN

Z.N.T.S.	Zona Sur de Jaén
Ubicación	Casco Antiguo



Extensión (m²)

Barrios	Magdalena, San Juan, La Merced y San Sebastián del Tomillo
Habitantes	16.000
Entidad	Jaén Objetivo Vida

La zona sur de Jaén es la parte alta de la ciudad, rodea la colina de Santa Catalina. Fue el primer asentamiento urbano de Jaén, y durante siglos ha mantenido un gran dinamismo y vitalidad, en él han convivido diferentes culturas. Cuenta con un gran patrimonio histórico y monumental que prácticamente es el cien por cien del existente en la capital. Orográficamente está formado por calles estrechas y sinuosas que dificultan el acceso y tránsito por la misma del tráfico rodado y de viandantes. El ensanche y expansión de la ciudad en las últimas décadas ha originado un éxodo de la zona de grupos "pudientes" y el asentamiento en la misma de grupos en riesgo de exclusión. La tasa de desempleo es cinco puntos superior al del resto de la ciudad. Gran parte de la población está por debajo del umbral de la pobreza.

El programa SURGE determina su actuación a través de dos grandes áreas clasificatorias de trabajo:

Area de Orientación e Inserción Laboral.
Area de Promoción Socio-Económica

La primera se ocupa de determinar la situación del demandante-usuario del programa ante el empleo, analizando los factores de ocupabilidad que impiden su inserción. Igualmente, se diseñan y ejecutan planes personalizados de inserción, entendidos estos como procesos continuos e integrales, y que conlleven actuaciones en materia de Orientación, Formación e Inserción.

En la segunda área se trata de articular la coordinación entre las entidades, instituciones, agentes sociales y económicos implicados en la promoción socioeconómica de las zonas con necesidad de transformación social. Al igual que impulsar la creación, consolidación y promoción de Empresas de Inserción sociolaboral como elemento renovador dentro del desarrollo del barrio.



El parlamento andaluz no ha legislado sobre empresas de inserción, pero las experiencias que ha posibilitado el Programa SURGE , supone una explícita forma de apoyo de las empresas de inserción. Posibilitándose un marco privilegiado real donde tomar buena nota para la elaboración de alguna iniciativa parlamentaria o medida de gobierno similar a las llevadas a cabo por los gobiernos vascos o navarro. Dichas acciones no podrán contemplar aspectos competenciales del gobierno de la nación, pero si podrán cubrir aquellos aspectos en los que el marco autonómico ofrezca posibilidades.



Las entidades promotoras de las empresas de inserción

Son muchas las asociaciones y organizaciones sociales que se sienten directamente corresponsables de las políticas sociales. Y en lugar de plantear de manera catastrófica la construcción del Estado del Bienestar asume de forma dinámica el grado de corresponsabilidad que interpretan le corresponden y exigen la asunción de los roles que le corresponde al resto de los intervinientes públicos y privado.

La sociedad civil es cada día más consciente del papel que le corresponde, unas veces como elementos subsidiarios y otras como sujetos rebeldes ante la insuficiencia de los poderes públicos. La vigencia y el desarrollo de las libertades han potenciado la capacidad de entrar con éxito en la configuración de proyectos colectivos y de interés social. Algunas de estas ONGs asumen el papel de muro de contención que evite el desmantelamiento de los logros de la política social del Bienestar Social, y a la vez proponen nuevos horizontes en los que la sociedad civil de hoy y su movimiento asociativo se involucran activamente en la consecución de acciones y soluciones innovadoras. Se plantean como reto perfeccionar las libertades y la participación democrática, que no termina en los partidos políticos, los sindicatos y las empresas. Son muchas las asociaciones y organizaciones que componen el tejido social, que dan respuesta a problemas sociales sectoriales que por lo general no la tienen a través de las estructuras formales de los grupos empresariales, sindicales y políticos. La duda está en que, si en el futuro inmediato, serán capaces de dar a la iniciativa social unos cometidos renovadores de corresponsabilidad en la preparación y desarrollo de programas y proyectos de las políticas sociales y de bienestar social.

Seguimos insistiendo que, buena parte de ella, no pretenden un protagonismo excluyente, o en contraposición a la iniciativa del Estado. No pretenden mermar los cometidos de responsabilidad, de garantía de los derechos sociales de los ciudadanos que le corresponde a los poderes públicos estatales, autonómicos y locales. La cuestión está en dotar a las entidades no lucrativas de un status reconocido y asumido como corresponsables en la elaboración y desarrollo de las políticas sectoriales. Persiguen que la sociedad civil se organice de manera



que se aprovechen al máximo las capacidades y experiencias de la misma y sus organizaciones sociales.

En el momento actual han podido demostrar que la sociedad civil, las asociaciones y organizaciones pueden ofrecer respuestas eficaces a necesidades sociales tan dispares y complejas como las que demanda el Tercer Mundo o nuestro propio entorno ante la problemática social de los sectores de la población en situación de riesgo, con carencias socioeconómicas o en estado de exclusión social y laboral.

Se interpretan a si mismas no como mera agencia prestadora de servicios, dado que entienden, que también es su función la de mediación entre individuos y entre ellos y los poderes públicos. En una sociedad cada vez más compleja tienen una función de intermediario entre mundos que tienen que codearse pero no existe comunicación verdaderamente entre ellos: mundos de la producción por una parte, de la educación o la formación profesional por otro, de lo económico y de lo social, de lo social y lo médico, del asalariado y del voluntariado, de lo privado y lo público.

En cuanto a su relación con las empresas de inserción, decir que son iniciativas que han nacido de "abajo a arriba" , o sea iniciativas de ese tejido asociativo que describimos. Los promotores de las E.I. suelen ser asociaciones sociales que podríamos clasificar en cuatro grupos:

- a) Comunidades de cristianos.
- b) Asociaciones de Vecinos.
- c) Asociaciones sociales muy vinculadas a un territorio local.
- d) Experiencias de autoempleo que prestan servicios a las personas con discapacidades y promovidas por asociaciones de autoayuda.

¿Por qué estos grupos empiezan a crear empresas de inserción a partir de mediados de los años ochenta? Porque surgen las condiciones para que las asociaciones de la naturaleza descrita empiecen a crearse esta necesidad y querer satisfacerla.

La economía española empieza a destruir empleo a partir de mediados de los años setenta. El resultado es un crecimiento continuado de las tasas de paro que afecta de forma importante a las personas con bajo nivel de empleabilidad. Es con el surgimiento del paro estructural en este país que algunas asociaciones de cristianos, vecinos, de autoayuda, sociales se convierten en empresarios sociales. Su objetivo no es acumular riqueza a partir de gestionar una empresa. Su objetivo



es ofrecer empleo a aquellas personas sistemáticamente excluidas del mercado de trabajo.

En definitiva , las experiencias empresariales surgidas de la propia sociedad tienen como objetivo cubrir una necesidad del grupo de promotores que no termina de satisfacer en su totalidad el sector privado tradicional ni el sector público.

Es muy importante conocer quiénes son los promotores de las iniciativas empresariales en cualquier ámbito de actividad y, por consiguiente, también en el ámbito de las empresas que actúan en la inserción social por el trabajo, dado que determina su "cultura empresarial. Todas estas empresas están actuando en un mismo ámbito de actuación, todas tienen como objetivo la inserción de personas de difícil empleabilidad en el mercado de trabajo ordinario, todas pueden estar utilizando formas jurídicas pertenecientes a la Economía Social o Tercer Sector, pero cómo se toman las decisiones en el interior de la empresa, quién forma parte de los órganos políticos de la empresa y cual es la misión de la empresa depende de quién es el grupo promotor.

En efecto, como cualquier empresa convencional, la E.I. necesitan de un emprendedor, un empresario, persona física o jurídica que promueva una iniciativa. La entidad promotora de la E.I., la asociación promotora es la que asume el papel protagonista en el diseño y la iniciativa a desarrollar. Asume la responsabilidad de la misma, principalmente en la fase de poner en marcha un mecanismo que posibilite dar forma a planes de viabilidad y desarrollo de herramientas que comiencen desde un primer momento a dar pleno sentido al carácter social de dicha empresa.

Así mismo, la entidad promotora se supone que debe garantizar, a través de herramientas y cauces bien definidos, la supervisión tanto en el proceso de creación como a lo largo del período de consolidación de la Empresa, estableciendo pautas concretas que permitan un seguimiento puntual de toda la organización socio-empresarial en su conjunto. Para todo ello, la entidad debe dotarse desde un principio de un plan estratégico en consonancia con los objetivos a alcanzar. Contará también con un grupo de profesionales realmente implicados en la iniciativa. Estos profesionales deberán asumir relaciones comunicacionales en unas líneas de coordinación máxima desde el primer momento en que la idea de constitución, por parte de la entidad de una EI, empiece a tomar cuerpo y forma.



Por otro lado, la entidad promotora puede que desarrolle actividades paralelas de formación en habilidades profesionales por medio de cursos formativos o talleres de capacitación profesional. De esta forma ofrecería una salida profesional a sus alumnos.

En cuanto al papel que debe jugar la entidad promotora a la hora de implicarse en apoyar económicamente (fundamentalmente en la fase de despegue de la actividad) la creación y consolidación de la Empresa de Inserción, éste debe ser asumido sin perder de vista el intentar reimpulsar tal compromiso por vías institucionales, de patrocinio o cuantas se pudieran considerar válidas, entendiéndose esto en un sentido de complementariedad. La *E.I.* nunca puede poner en peligro la propia existencia de la entidad promotora.

En lo referente al desarrollo de la actividad gestora como tal, el compromiso de la entidad debe ser máximo, asumiendo plenamente la responsabilidad en todo el proceso y garantizando la máxima implicación en el desarrollo de esquemas organizativos que respondan a los fines tanto económicos como sociales de una parte, y sistemas de evaluación de los procesos por los distintos protagonistas que participen en el desarrollo de la actividad socio-empresarial.

En Andalucía algunas de las Asociaciones que, hoy por hoy, están implicadas en Empresas de Inserción y cuenta con el reconocimiento explícito de la administración andaluza, son las que a continuación se detallan: En esta relación igualmente se apunta el territorio donde trabajan que, como es de entender, son zonas identificadas como en riesgo de exclusión social:

ALMERIA

La Traiña.

La Asociación de Vecinos "La Traiña" surgió en el barrio de la Chanca en la década de los setenta aglutinando inicialmente reivindicaciones sobre la actividad pesquera, base de la economía del barrio.

Pronto La Traiña se constituyó en la voz del barrio exigiendo la imprescindible transformación social y urbana de la Chanca.



Atendiendo a estas demandas, el Ayuntamiento de Almería redactó un Plan Especial que fue aprobado en Noviembre de 1.990. El Plan supone una estrategia de intervención que posibilite resolver el gravísimo problema de la existencia de un parque de viviendas donde casi el 50% de las mismas presentan graves déficit. A ello habría que añadirle la existencia de cuevas habitadas en deficiente estado de conservación y graves carencias en infraestructuras de servicios.

Desde su origen La Asociación de Vecinos "La Traiña" impulsó la redacción del Plan Especial de Reforma Interior como programa Urbano Integrado y Participativo. El desarrollo sistemático se inició a finales de 1996 con la constitución de la Oficina de Remodelación Urbana de la Chanca, creada por la Empresa Pública de Suelo de Andalucía tras la encomienda de gestión realizada por el Ayuntamiento de Almería a la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. En dicha oficina esta representada la Asociación de Vecinos La Traiña con el objetivo de garantizar el proceso de participación vecinal en el desarrollo del Plan Especial. El Plan aprobado supone una inversión de 10.000 millones de pesetas.

La actividad de la Traiña tiene una proyección más amplia: desarrolla múltiples programas sociales aprovechando las convocatorias del Ayuntamiento y de la Consejería de Asuntos Sociales, actividades culturales que incluye el Taller de Teatro, el fomento de diferentes agrupaciones musicales de carnaval, las escuelas de verano, campañas de lucha contra la drogadicción y de apoyo a los inmigrantes, semanas culturales, etc.

CADIZ

Asociación Nivel.

La Asociación Nivel de Cádiz nace en el 1.991 con el objeto de trabajar por reducir desigualdades y paliar situaciones desfavorecidas que se venían y vienen desarrollándose en su entorno próximo. Su trabajo cobra una notable especialización sobre la dedicación a los jóvenes. Actualmente la Asociación "Nivel de Cádiz" participa en los siguientes proyectos:

Complejo Juvenil "El Nuevo Madrugador" que integra las siguientes acciones:



Hogar para jóvenes donde residen exreclusos, exdrogodependientes, etc. Con monitores voluntarios.

Unidad Dependiente. Destinada a presos en Tercer Grado.

Zona de Acampada, en ella asociaciones de toda España acuden para realizar sus actividades.

Cursos y talleres de distintas especialidades: jardinería, albañilería.

Taller de Empleo "El Madrugador", programa de formación e inserción sociolaboral dirigido en este caso a jóvenes mayores de 25 años que han abandonado el mundo de las drogas y de la cárcel.

Junto con otra asociación, Nueva Juventud de Trille, son responsables de las empresas de inserción de Cádiz: Nufan, Numen y Resurgir.

El marco de actuación es muy amplio y actúan en otras zonas de Cádiz, además de la barriada de la Paz

LA LINEA (Campo de Gibraltar)

Asociación Okiena

OKIENA es una Iniciativa Social sin ánimo de lucro que trabaja en acciones de promoción social, laboral y personal y de lucha contra la exclusión social.

En Okiena declaran "vamos más allá de la caridad o la beneficencia, creemos en la **PROMOCIÓN** de las personas: apoyar a la persona, en su circunstancia y dotarla de los medios necesarios para que, por sí misma, sea capaz de solucionar sus problemas y vivir dignamente".

En Okiena desarrollan "acciones de inserción por lo económico": programas sociales que apuestan por la persona y sus capacidades y que repartan la riqueza.

PROGRAMAS QUE SE ESTÁN EJECUTANDO:

- Programas sociolaborales de formación y empleo:
 - Okiena Hostelería



- Okiena Recicla
- Aux. Ayuda a domicilio
- Aux. de Infancia
- Cursos directamente orientados al empleo: "Ocupación para formación"
- Centro de Información sobre el mercado de trabajo, las ofertas de empleo...
- Servicio Unificado de Renovación y Generación de Empleo (SURGE) para la promoción del barrio de "El Junquillo" en La Línea de La Concepción.
- Iniciativa empresarial tutelada: "Empresa de Inserción": para dar una oportunidad de cualificación a los más desfavorecidos.

HUELVA

Asociación Tierra Nueva.

La Asociación Tierra Nueva (entidad sin ánimo de lucro) nace en 1.985 como consecuencia de la sensibilidad de un grupo de personas que inician una serie de propuestas (Taller Escuela Valdocco) que permiten incidir en la transformación social y ofrecen alternativas reales a los jóvenes en desventaja.

Como Iniciativa Social, parte del compromiso de la sociedad civil de dar respuesta a necesidades de un sector principalmente, expresión de los desajustes socioeconómicos y culturales de una sociedad fragmentada desde el punto de vista social.

Es por ello por lo que su acciones esencialmente comunitaria de incidencia en el desarrollo y promoción de zonas urbanas especialmente deprimidas, presentes en la ciudad de Huelva, conocidas como Zonas con Necesidad de Transformación Social.

Desarrolla una acción coordinada y participada con los propios beneficiarios, su familia, barrio, instituciones y colectivos públicos y privados, consciente de que sólo desde la coparticipación, cooperación y unión de recursos humanos, técnicos, materiales y económicos, es posible responder a la multiplicidad de necesidades y carencias de forma optimizadora y eficaz.



Algunos de los programas que desarrolla están relacionados con la formación y el empleo y otros específicos relacionados con "Red de Artesanos", "Libertad Vigilada", 3º Grado de Prisión", "Pisos de Acogida para Jóvenes".

MALAGA

La Liga Malagueña de la Educación y la Cultura Popular-

La Liga Malagueña es una ONG independiente y no confesional fundada en 1990, y federada con otras Ligas provinciales de toda España.

Está integrada por profesionales interesados en que la educación y la cultura sean instrumentos para el desarrollo de los ciudadanos en el seno de una sociedad basada en la tolerancia, la democracia y la solidaridad. Se constituye para promover la educación pluralista, los valores laicos y democráticos, y así formar ciudadanos libres, críticos, responsables y tolerantes.

Los principales beneficiarios de los programas y actividades de La Liga, son todos aquellos que tienen mayores dificultades para acceder a los recursos formalizados e instituciones: menores y jóvenes de zonas con necesidades especiales, jóvenes desempleados, minorías sociales y étnicas, mujeres con cargas familiares, etc.

Los recursos con los que cuenta La Liga Malagueña provienen de las ayudas y cuotas voluntarias de los socios y con las que, a través de la participación en Convocatorias Públicas, ofrecen Instituciones Públicas y Privadas: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Asuntos Exteriores, Junta de Andalucía (Delegaciones Provinciales: Trabajo, Asuntos Sociales, Salud, etc.), Instituto Andaluz de la Juventud y de la Mujer, Ayuntamiento de Málaga (Mujer, Juventud, Bienestar Social, Juntas de distrito, etc.), Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos locales, etc.

ÁREAS EN QUE DESARROLLA SUS PROYECTOS:

Infancia

- Casas de Niños y Niñas



- Escuelas de Verano
- Ludotecas y talleres lúdicos
- Colonias Infantiles
- Escuelas de Padres
- Apoyo escolar Juventud
- Centros Juveniles de Orientación para la Salud (C.E.J.O.S)
- Formación de voluntariado social
- Servicio Voluntario Europeo Empleo
- Apoyo al empleo/autoempleo para jóvenes socialmente desfavorecidos
- Formación Ocupacional y Garantía Social
- Servicio Unificado de Renovación y Generación de Empleo (S.U.R.G.E.)

Fundación Educativa Cives

- Formación de adultos
- Dinamización sociocultural para mujeres de barriadas necesitadas
- Formación y renovación pedagógica del profesorado
- Revista "Cuadernos Cives" y otras publicaciones

Cooperación Para el Desarrollo

- Centro de Apoyo a Inmigrantes y Refugiados (C.A.I.R)
- Cooperación internacional (Chile, Bolivia, Perú, Marruecos, etc.)

SEVILLA

Asociación Gerón

Nace en 1.994 con una primera vocación: "los mayores". Conformada por especialistas y profesionales en gerontología, sin fines lucrativos y vinculación política o religiosa. Su experiencia se desarrollo en apoyo a familiares cuidadores, servicio a domicilio, voluntariado con mayores, asesoramiento a los mayores y sus familias, intervención en barrios. Su conocimiento sobre este importante "yacimiento de nuevo empleo" les ha posibilitado incorporarse a experiencias de inserción laboral en la zona sevillana de Torreblanca



CORDOBA

Asociación de Educadores "Encuentro en la Calle".

La Asociación "Encuentro en la calle" surgió, como su propio nombre indica, del encuentro que una serie de educadores mantuvo y sigue manteniendo con niños y jóvenes y sus respectivas familias de la Barriada de la Palmera.

El grupo de educadores está formado por personas tanto de dentro como de fuera de los propios barrios, aunque todos habitan en el mismo distrito municipal, entre los que se encuentran tanto gitanos como no gitanos, con y sin títulos universitarios, pero todos con una gran experiencia de trabajo en la calle. De todo lo anterior, surgió un colectivo unido fundamentalmente por lazos afectivos y ajenos a la idea de lucro empresarial, que se compromete en el día a día con la historia de sus gentes, que denuncia todo tipo de violaciones de los derechos humanos y que quiere dar respuesta a la problemática social que padecen las familias, y los niños y jóvenes de estos barrios.

Su trabajo viene desarrollándose en las siguientes expresiones: promoción del asociacionismo juvenil, actividades dirigidas a la ocupación alternativa del tiempo libre (ej. "maratones contra la droga"); actividades tendentes a la prevención de conductas de riesgo infantil y juvenil; trabajos en actuaciones específicas sobre el absentismo escolar, la mendicidad infantil y la promoción laboral; presencia y acompañamiento en cuestiones jurídicas, judiciales y penitenciarias; promoción de monitores y educadores surgidos del mismo barrio, etc. Son asociación colaboradora en la puesta en marcha de empresas de inserción para la zona.



JAEN

Asociación Jaén Objetivo Vida.

La *Asociación Jaén Objetivo Vida* es una O.N.G. nacida en 1.997, y fundada por voluntarios provenientes de otras asociaciones y movimientos sociales con experiencia en trabajo contra la exclusión social. En sus comienzos nació para dar una respuesta organizada y social a los problemas derivados del VIH-SIDA y de forma especial prestan atención al colectivo de afectados y sus familiares. En la actualidad, formada por profesionales y voluntarios, contribuye con su acción en afrontar tres campos de la atención social, tales como *V.I.H. y SIDA, Educación en Salud y Voluntariado Social e Inserción Socio-laboral*. Dinamizar, coordinar recursos, prevenir, eliminar conductas de riesgo, así como favorecer la inserción socio laboral de las personas más desfavorecidas.

OBJETIVOS DE LA ASOCIACIÓN:

1. La promoción y el desarrollo socioeconómico, educativo, urbanístico, sanitario, ecológico, cultural y laboral de personas en riesgo de exclusión social.
2. La prevención y la lucha contra enfermedades que produzcan rechazo, incompreensión o marginación social.
3. El fomento y la promoción del tejido asociativo y del voluntariado.

Como traducción de esos objetivos, llevan a cabo programas de dinamización en los barrios donde actúa la asociación, y ayudan a vertebrar el tejido asociativo de estas zonas, por lo general débil y con muchas carencias. Igualmente sostienen un discurso reivindicativo en lo integral que posibilite la lucha contra el desarraigo y abandono que sufren los habitantes de las zonas donde trabajan, tales como los distintos barrios del Casco Antiguo de Jaén.

FINES DE LA ASOCIACIÓN:

1. La orientación, formación, fomento del autoempleo, promoción y el desarrollo del tejido empresarial como medidas para la inserción de personas y colectivos en riesgo de exclusión social.
2. La coordinación entre los diferentes agentes sociales para el establecimiento de vínculos de colaboración en temas relacionados con la exclusión social por causas psicosociales o sanitarias.



3. La creación de espacios de encuentro y de participación del movimiento asociativo y del voluntariado.
4. Atención psicosocial y terapéutica a personas y colectivos en riesgo de exclusión social y a los/as afectados/as por enfermedades que produzcan rechazo social, en la actualidad con carácter preferencial por el SIDA.

PROGRAMAS QUE SE ESTÁN EJECUTANDO:

Programa Surge

Programa V.I.H. SIDA:

- Centro de día
- Prevención
- Talleres, charlas y cursos de formación

Programa de voluntariado:

- Formación de voluntariado



EMPRESA DE INSERCIÓN

En una primera aproximación a la hora de definir qué es una Empresa de Inserción, podemos hacer referencia de una manera genérica a toda organización mercantil que, como tal, responda a la necesidad de enfocarse hacia la consolidación de una cuota de mercado que le posibilite obtener una rentabilidad económica, y cuya finalidad principal y prioritaria sea potenciar la inserción socio-laboral de personas en situación de exclusión social o de riesgo.

Las E.I. se caracterizan, diferenciándose del concepto de empresa clásica, en que todos los esfuerzos realizados están dirigidos en acentuar la atención en los debidos procesos de adquisición de competencias clave (profesionales y sociales) que permitan que los trabajadores puedan acceder al mercado de trabajo ordinario, sin menoscabo de dar respuesta a la necesaria competencia productiva de la empresa.

Es pertinente matizar e incidir en el hecho de que la formación de los trabajadores de Empresas de Inserción es contemplada como formación integral dirigida a mejorar las capacidades profesionales, que nada tiene que ver con la concepción neoliberal de “más formación, más producción”. De este modo, abrirse a un concepto de formación más amplio y de claro contenido psicosocial y laboral implica definir una estructura organizativa que desarrolle mecanismos claramente definidos en tiempo, objetivos y procedimientos que permitan que los trabajadores cuenten con instrumentos de apoyo para superar su situación de exclusión.

En relación con lo anteriormente comentado es conveniente añadir que las Empresas de Inserción, al estar dotadas de un claro e irrenunciable contenido social, tienen que hacer frente a realidades desestructuradas, dando respuestas ajustadas y especialmente adecuadas a las necesidades psicosociales y de habilidades profesionales propias de cada uno de los trabajadores con que desarrollan su actividad; de manera que, lejos de entender la empresa únicamente como un equipo de trabajo, desarrollen itinerarios individuales de seguimiento de los procesos de aprendizaje e inserción socio-laboral.



Las Empresas de Inserción juegan, hoy en día, un papel fundamental como auténticas realidades que aportan soluciones, plasmadas en acciones concretas y con motivaciones y objetivos sociales claramente definidos que, lejos de perpetuar modelos de inserción socio-laboral concebidos como procesos formativos rígidos, posibilitan una, y tal vez la única, solución concreta a personas marginadas y excluidas acostumbradas a recibir, tan sólo y en el mejor de los casos, una atención paternalista. Estas actitudes, lejos de aportar soluciones, tan sólo invitan al desánimo y a perpetuar, estructuralmente, una problemática obviada en su esencia.

Beneficios económicos vs beneficios sociales

Cuando una entidad se plantea la creación de una E.I., es evidente que lo hará pensando en obtener beneficios. Ahora bien, qué tipo de beneficios ha de conseguir: ¿beneficios económicos o beneficios sociales? La respuesta es muy sencilla: ambos. Es preciso, naturalmente, ahondar y profundizar en la respuesta con otra cuestión, ¿cuál de los dos beneficios debe primar sobre el otro cuando ambos entren en conflicto? La respuesta aquí no es tan fácil de obtener, y no lo es porque la cuestión sea compleja, sino sencillamente porque no debe existir tal cuestionamiento. En cualquier caso, las Empresas de Inserción no dejan de ser el exponente de una nueva cultura empresarial que esta generando nuevos perfiles y otro tipo de intervinientes en el tejido productivo, y que, como nueva experiencia habrá de discurrir sus primeros pasos entre aciertos y desaciertos.

A la *EI*, por el carácter de la misma, se le presupone distintas cadencias y carencias a parte de sus trabajadores no sólo formativas sino también sociales, de integración, fisiológicas etc. Estas "diferencias socio-laborales" se manifestarán a posteriori, cuando la *EI* funcione, aunque ya se cuente con ellas desde el diseño original. La *EI* cuenta, ya en su estructura interior, con esta carencia, que es la que realmente motiva su aparición y justifica su existencia. Por lo tanto no ha de servir como causa de queja continua ni sentimiento de malestar o inferioridad. La *EI* cuenta con ella porque realmente nace de y por ella. Si no fuese así estaríamos eliminando la "I" de Inserción y por ende hablando de otras cosas.



Partiendo de esta premisa, somos conscientes de que resta implicar la vía económica a la social. Esta conjunción lleva una dificultad añadida. Normalmente “lo económico” se escinde de “lo social” y viceversa. Las dos parcelas actúan antagónicamente como “enemigos irreconciliables”.

Una *E.I.* no debe caer en esta situación. Ha de entender que los beneficios económicos se instrumentalizan y son necesarios para la consecución de objetivos y fines sociales. La necesidad de unos (los económicos), surge porque otros (los sociales) ya existen, y no al revés.

No es reiterativo señalar que para que ambos fines acontezcan es necesario que la *E.I.* se consolide en el mercado. De ahí se deduce la importancia que tiene la elaboración de un Plan de Empresa participativo y comprometido con tales fines.

Por lo tanto, si formulamos una última y común pregunta ¿es sostenible la *E.I.* sin beneficios económicos?, hallamos contestación afirmando previamente que como no existe una *E.I.* es sin objetivos y beneficios sociales, pero no debemos olvidar, por descontado, los beneficios económicos, dado por el contrario si el propósito es utilizar al instrumento empresa como elemento insertor tampoco podemos desvirtuar a la misma en su concepción generadora de riqueza o de aporte productivo.

Tipologías de empresas de inserción

En la actualidad y dada la carencia de un marco jurídico propio, la Empresa de Inserción no es una entidad/empresa predefinida, ni legal, ni institucionalmente, así como tampoco está predeterminada ni condicionada en su forma o su carácter.

Consiguiente, en este momento, las Empresas de Inserción tienen un carácter abierto y amplio, en general, y cerrado y bien delimitado, en concreto. Cada Empresa de Inserción tiene una personalidad propia (cada una es “*un mundo*”), una filosofía propia que se forja con el tiempo y se plantea desde un principio por la funcionalidad que la asociación *que la tutela o la impulsó*, le delega o le asigna.



Por tanto, las Empresas de Inserción dependen del carácter y la personalidad de la asociación emprendedora y del colectivo de base con el que se trabaje, más abierto o cerrado.

No hay una forma “correcta” o “ideal” de hacer y llevar a cabo una Empresa de Inserción, sino una forma personal, una filosofía particular de los miembros actores del proceso y de la asociación. Aunque sí podemos decir que hay una “razón inicial” u objetivo común a todas ellas: facilitar y ser un lugar de paso hacia la inserción sociolaboral, tanto para las de carácter, a priori, finalista como para las de carácter transitorio, puesto que lo que se pretende es potenciar los mecanismos de toma de autonomía del trabajador.

La Empresa de Inserción experimentada advierte que para ser realmente “integradora” debe trabajar a la vez con dos políticas de recursos humanos diferentes:

- En la mayoría de los casos se debe facilitar/potenciar la salida de la empresa hacia una integración real dentro de la sociedad (carácter transitorio).
- En otros, no hay visos de una independencia total del trabajador (gran implicación emocional, problemas de acceso al mercado laboral por edad, baja cualificación, etc.). En este caso se asume la contratación indefinida del trabajador (carácter finalista).

En definitiva, no hay un planteamiento teórico efectivo que sea apto para todos los trabajadores y si distintos planteamientos teóricos avalados por experiencias propias.

Variables que definen la personalidad de cada empresa de inserción.

En líneas generales el carácter/personalidad de una Empresa de Inserción se estructura en base a su objetivo inicial plasmado en su proceso de creación: la razón de ser, la funcionalidad. La puesta en práctica, el cómo hacer, del objetivo depende de una serie de variables/factores intervinientes e interrelacionados entre sí.



- **El carácter de la asociación:** por su tamaño (pequeña, mediana, grande) y su campo de actuación: asistencia de base para colectivos específicos vs. asistencia en el ámbito local/barrio; asistencia integral vs. asistencia limitada o específica. Hay que tener en cuenta que cada asociación cubre las necesidades concretas del colectivo al que sirve con una determinada política y forma de actuar: talleres formativos, seguimiento personalizado, u otros servicios atendiendo la especificidad de éste.
- **El colectivo con el que se trabaja:** colectivos abiertos vs. colectivos acotados y específicos. Según el colectivo con el que se trabaja, futuros empleados para la Empresa de Inserción, se puede constituir una Empresa de Inserción de un carácter determinado u otro: trabajo más o menos cualificado, desarrollo de oficios vs. desarrollo de labores, etc. La Empresa de Inserción nacen, se construyen y se adaptan en función de las características del trabajador, consiguientemente sus potencialidades, habilidades y necesidades determinarán la elección de un sector u otro en el que desplegar una actividad empresarial.
- **El tamaño de la empresa acorde con el volumen de usuarios:** el tamaño ideal de la empresa está condicionado por la *“cantera de futuros trabajadores a reinserter”*. Si la asociación dispone de una amplia red de usuarios se plantea la creación de una empresa que satisfaga las demandas de puestos de trabajo para su colectivo o, si por el contrario, la asociación cuenta con una pequeña fuente de usuarios a los que facilitar una oportunidad se puede establecer como adecuado un tamaño de la empresa pequeño o medio.
- **Los objetivos planteados,** diferenciándose entre:
 - **Objetivos de carácter más social,** *“trabajar para el colectivo”*, lo que supone un crecimiento continuo, plantearse nuevas vías de trabajo, sucursales, etc.
 - **Objetivos de un carácter más personalista e individual,** *“trabajar con personas concretas”*, donde la importancia recae sobre los trabajadores concretos que forman parte del proceso de inserción sociolaboral: mayor atención hacia el trabajador que a la faceta económica (seguimiento, acompañamiento, etc.).



- **.Peso de las dos fuerzas: la faceta racional/económica y la faceta social:**

Aunque en determinados momentos históricos la empresa se incline más de lo habitual hacia la faceta racional/económica (para crecer o subsistir), en todos los casos la faceta social es la principal razón de ser de las Empresa de Inserción.

La máxima de una Empresa de Inserción es el beneficio social, pero las vías para conseguir este objetivo pueden ser varias. Existen dos postulados:

- *“No me importan los beneficios económicos siempre que sea rentable socialmente”* (carácter estático).
- *“Para ser rentable socialmente debo atender a los beneficios económicos”* (carácter aspiracional: crecer para poder ser más rentable económica y socialmente).

Los tipos “teóricos” de empresas de inserción.

Las consultas realizadas permiten aventurarse en una clasificación de los distintos modelos de empresas de inserción existentes:

1.- “LA EMPRESA DE INSERCIÓN PERSONALISTA”

La *“Empresa de Inserción personalista”* aunque trabaja con excluidos o en riesgo de exclusión social, es una empresa creada para los (“sus”) usuarios de la *asociación tutelar* con los que mantiene una relación muy estrecha. El carácter de la asociación suele ser muy restringido al colectivo con más problemática marginal (drogodependientes, desestructurados familiar y socialmente, expresidarios, etc.).

Política empresarial: se pretende, en un primer y último lugar, la consecución de objetivos y rentabilidades sociales basadas en las personas frente a los beneficios económicos.

* La política económica a corto, medio y largo plazo se limita a la autosuficiencia y el mantenimiento de la empresa (*“nosotros con cubrir gastos...”*).

* No se plantea un crecimiento o expansión empresarial: los usuarios son pocos y su proceso de inserción es lento.

La relación con los trabajadores: alto grado de conocimiento e implicación con sus usuarios y futuros trabajadores, debido tanto a la política de la asociación



(directa y cercana; trabajo de base en pisos de acogida, cárcel...) cómo al número reducido de usuarios con los que se cuenta.

Actitud hacia el medio: tendencia a focalizar la atención y la actividad hacia el trabajador/usuario (seguimiento, acompañamiento, apoyo psicológico, médico..) relegando a un segundo plano su relación con el medio (mercado, legislación, instituciones, contacto con otras asociaciones, etc.).

Rasgos de carácter:

* Empresa familiar por tamaño y relación de/con los empleados (no se plantea trabajadores no usuarios de la asociación).

* Alta implicación y relación con los trabajadores.

* Falta de actualización y conocimiento del mercado/sector.

* Autosuficiencia (poca relación con el medio).

*Poca capacidad e intención de crecimiento/expansión empresarial.

2.- “LA EMPRESA DE INSERCIÓN SOCIAL”

La “*Empresa de Inserción Social*” trabaja con personas en riesgo de exclusión social pretendiendo la integración social desde todos los frentes: político, laboral, económico, educacional, etc.

La Empresa de Inserción Social se ocupa de una política concreta dentro de un proyecto más ambicioso: pretende obtener beneficios económicos y sociales promoviendo la cooperación y la interacción a todos los niveles con el medio. Se trabaja para dar cabida, “*crear un espacio dentro de la sociedad*” al grupo humano con el que se trabaja.

Aunque el fin último sea el trabajador, se pretende reeducar el entorno eliminando prejuicios, fomentando apoyos institucionales, legales, etc.

.Política empresarial:

El medio para la consecución de los fines es sobre todo económico y racional. El crecimiento y la optimización de los recursos económicos sirven para promover la inserción. Las demandas laborales de las personas en riesgo de exclusión social deben ser satisfechas y para ello:

- Intentan generar empleo: crecer en plantilla, promover nuevas iniciativas, otras Empresas de Inserción, etc.

- Intentan promover el autoempleo y pueden incluir en sus funciones el seguimiento/acompañamiento en la búsqueda activa de empleo.

Relación con los trabajadores:



Conviene aclarar que cuando nos referimos, en este capítulo, a la “*Empresa de Inserción Social*” no nos referimos al genérico, sino a un tipo “*ideal*” de empresa con un carácter abierto, socializador e integrador a todos los niveles por oposición a la “*Empresa de Inserción personalista*” y la “*Empresa de Inserción híbrido*”. Menor grado de implicación personal con los trabajadores. Se intenta fomentar un equipo de trabajo coordinado y autosuficiente, quizá porque con carácter previo se han hecho frente a algunos déficit de socialización y formación.

Actitud hacia el medio:

Se fomenta la relación e interrelación con el medio, mercado laboral, instituciones, etc., para optimizar todos los recursos.

Rasgos de carácter:

Empresa de tamaño mediano o grande que plantea vías de crecimiento:

- Menor grado de conocimiento e implicación con los trabajadores.
- Actualización continua y buena relación con el medio.
- Conocimiento del mercado/sector como fuente de información para afrontar el crecimiento empresarial.
- Utiliza todos los recursos a su disposición: redes, instituciones, subvenciones, etc.

3. LA EMPRESA DE INSERCIÓN “HÍBRIDO”

La Empresa de Inserción “*híbrido*” es polimorfa y se adapta a las situaciones concretas de cada momento. Definida por su necesidad de supervivencia, la Empresa híbrido puede ser planteada en un principio como “*Empresa de Inserción personalista*” o como “*Empresa de Inserción social*”, aunque su adaptación al medio le hace inclinarse más hacia un extremo u otro. Trabaja con colectivos más abiertos y proviene de asociaciones menos específicas y más globalizantes (a nivel local o de barrio, generando redes sociales que den respuestas a situaciones determinadas, concretas).

□ **Política empresarial:**

En un primer lugar se plantea la satisfacción de las demandas laborales del colectivo, pero es autoconsciente de que para satisfacerlas se debe atender a los objetivos económicos.

La política económica se hace importante durante el proceso. Se adaptan al mercado, tienen momentos donde prima el mantenimiento (cubrir gastos) aunque a largo plazo se plantean “*idealmente*” el crecimiento y expansión de la empresa para dar cabida a todas las demandas del colectivo/s locales.



Relación con los trabajadores: Se define fluctuante, dependiendo del momento (etapa de expansión empresarial, etapa crítica, etc.) su relación con el trabajador puede ser más o menos estrecha.

Actitud hacia el medio:

Tendencia a la comunicación e interacción con el medio como fuente de recursos (económicos, capital humano...) para el logro de sus objetivos empresariales/locales.

Rasgos de carácter:

- Carácter localista.
- Grado de implicación fluctuante con los trabajadores.
- Necesidad de conocimiento del mercado/sector.
- En momentos de recesión/creación puede llegar a funcionar como *“Empresa de Inserción personalista”* y en momentos de crecimiento/expansión como *“Empresa de Inserción social”*.

Concluyendo. Cada emprendedor tiene su modelo de Empresa de Inserción y cada Empresa de Inserción necesita de un emprendedor con un perfil definido y concreto. Es el emprendedor quien moldea y da forma a la empresa, al igual que cualquier empresa clásica. El espíritu de la Empresa de Inserción se infiere del carácter del emprendedor. El emprendedor es en muchos casos el promotor de la idea y en todos el promotor/gestor de las iniciativas socio-empresariales. Es por ello, que la figura del emprendedor imprime de un carácter personal a cada empresa.

Los objetivos de la Empresa de Inserción y del emprendedor se funden en (*“lo nuestro”*). El emprendedor se caracteriza por un alto grado de implicación con el “proyecto común” - asociación, empresa, trabajadores y emprendedor caminan en una misma línea -. Es por esto que la máxima del emprendedor es la creencia ética en el proyecto y la implicación emocional en todo el proceso.

Los emprendedores se autodefinen mediadores sociales, sus acciones políticas/gestiones burocráticas se encaminan a la consecución de fines y objetivos concretos. El *“político/emprendedor”* *“pese a su idealismo”* tiene la conciencia de *“no cambiar el mundo”* pero lo intenta utilizar optimizando todos los recursos de instituciones, asociaciones, administración, etc., para el bien del proyecto. Hábil socialmente, tiene acceso a canales y fuentes de información para la gestión,



contactos, recursos, etc. El carácter mediador cuando no es desarrollado por el emprendedor es delegado a la asociación.

La función empresarial aunque resulte ser la menos gratificante para los emprendedores es una de sus tareas a cubrir. El rol empresarial no suele ser la competencia más fomentada, aunque sí se tiene claro que es la faceta a fomentar de manera continua. El emprendedor debe despertar su capacidad de aprendizaje para ser un *“buen empresario”*.



Las empresas de inserción en España.

En nuestro país, a falta de una regulación específica, es la aportación de los fondos estructurales de la Unión Europea la que impulsa significativamente estas iniciativas consideradas experimentales (por ejemplo, el programa Pobreza 3 fue un banco de prácticas en el que se ensayaron fórmulas de articulación entre los programas públicos y la iniciativa social local). También, a partir de la puesta en marcha en diversas Comunidades Autónomas de los programas de Rentas Mínimas de Inserción (los cuales exigían la participación en acciones de inserción socio-laboral por parte de sus beneficiarios) se estableció una lógica de cooperación e incluso de subcontratación de proyectos entre el sector público y el privado, lógica que se ha extendido a diversos planes y programas de empleo desarrollado en el ámbito local. Pero es una lógica puntual, no hay un reconocimiento público a más largo plazo.

En el mes de mayo de 2001 tras discusión parlamentaria no se ha resuelto, pese a tener un borrador de proyecto de ley intensamente debatido con los diferentes agentes sociales (sindicatos y organizaciones no gubernamentales de iniciativa social) y las promesas reiteradas por parte de los responsables de empleo y asuntos sociales del gobierno anterior de no agotar la legislatura sin haber aprobado una ley de Empresas de Inserción, sigue sin haber en España un marco legal que regule el funcionamiento de este tipo de entidades. Sin embargo, como veremos a continuación, esto no ha impedido, aunque sí dificultado, el desarrollo de este tipo de prácticas.

El primer inconveniente de la ausencia en nuestro país de un marco normativo es que no existe una definición precisa de lo que es una *empresa de inserción*. La diversidad de experiencias ha dado lugar a un heterogéneo conjunto de modelos que encierran diversas filosofías acerca de cómo se ha de trabajar en pro de la mejora de la «empleabilidad» de los colectivos más desfavorecidos.

Esta «empleabilidad» ha sido conceptualizada como la capacidad de una persona para posicionarse en el mercado de trabajo teniendo en cuenta que éste es una realidad dinámica. Así pues, no hace referencia a una situación concreta medida en términos absolutos, sino que más bien es cuestión de grados. Es un concepto no demasiado preciso pero que se está discutiendo sobre la marcha en el campo de la acción social.



Sea lo que sea la empleabilidad, de lo que se trata es de partir de lo que buscan los empresarios en sus potenciales empleados (competencias profesionales para el puesto, capacidad de adaptación, autonomía, capacidad de trabajo en equipo, capacidad de organizar y planificar, motivación, comunicación, responsabilidad), y de establecer mecanismos de apoyo para que las personas desarrollen las competencias de las que carecen, sean éstas competencias profesionales (formación académica, ocupacional, otras; experiencia laboral), competencias personales (iniciativa, responsabilidad, organización; fluidez verbal, habilidad manual, capacidad creativa; facilidad de relación, trabajo en equipo), o sus actitudes propias (interés por el trabajo, valor que concede al trabajo, comportamiento ante las normas sociales, autoestima, capacidad de aprendizaje).

La idea de las entidades que promueven este tipo de empresas es desarrollar todos los recursos necesarios y ofrecer los apoyos personales y sociales necesarios para que las personas con dificultades de este tipo puedan acceder a un empleo y mantenerlo. Desde esta perspectiva el objetivo de las empresas de inserción laboral no es tanto el logro de un empleo más o menos protegido (que pasaría aquí a ser un instrumento) como que la persona alcance un grado de empleabilidad que posibilite la contratación del individuo por parte de una empresa ordinaria.

Sobre este planteamiento (teniendo como referencia el modelo francés) se construye en nuestro país el concepto de empresa de inserción más extendido por los actores implicados y que es defendido por la Federación Española de Empresas de Inserción (FEEDEI): «estructuras productivas de bienes o servicios con personalidad jurídica, cuyo fin es la incorporación al mercado laboral normalizado de colectivos en situación de desventaja social o exclusión que lleven a cabo un proyecto personal de inserción mediante un adecuado programa que contemple la consecución de habilidades laborales, formación básica, cualificación laboral y conocimientos de mercado, que les permitan mejorar sus condiciones de empleabilidad (FEEDEI, Federación Española de Empresas de Inserción)».

Dos aspectos destacan en este modelo que pueden distinguirlo de otras experiencias de inserción laboral a través de la realización de una actividad productiva:



1. Son *estructuras de transición*, lo que significa que aunque la empresa tiene puestos de trabajo permanentes reservados a personal en proceso de inserción, las personas sólo los ocupan por un periodo de tiempo limitado en el cual han de culminar su adaptación al mercado de trabajo ordinario. Esta característica las distingue de un tipo de empresas denominadas *sociales y solidarias* que se plantean como empresas que proporcionan empleo permanentemente a personas con graves problemas de empleabilidad, a semejanza de los que se hace en los *Centros Especiales de Empleo* dirigidos a la población con discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales. La cuestión de fondo aquí es la ruptura con la idea de la "discapacidad social" a través de un apoyo integral y personalizado a cada trabajador en inserción.

2. Son estructuras de producción y servicios que realizan su actividad en mercados competitivos. Se trata de evitar así la participación en *un mercado secundado* en que se desarrollen las tareas menos cualificadas y en que las actividades se desvaloricen porque están concebidas más para la inserción que de cara a los propios usuarios y clientes. Por esta razón es un rasgo consustancial a las empresas de inserción que los trabajadores tengan contratos laborales con las condiciones establecidas en el convenio del sector de la actividad que desempeñan. Se trata de conseguir que el trabajo desarrollado por estas empresas sea percibido como trabajo ordinario evitando con ello el tradicional encasillamiento de éste en actividades no rentables o no valoradas socialmente.

En los últimos dos años, a propósito de la discusión del borrador de un proyecto de ley que regulara la actividad de estas empresas, se ha generado un intenso debate social sobre los principales rasgos característicos de una entidad de este tipo (Las principales posturas de las organizaciones no gubernamentales que las impulsan, de diferentes administraciones públicas, de los sindicatos y del mundo empresarial están recogidas en el nº 117-118 de Documentación Social titulado "Las empresas de inserción a debate"): la forma jurídica que han de adoptar, las relaciones con las entidades promotoras, el destino de sus beneficios, los colectivos destinatarios, el papel de los itinerarios personalizados de inserción, la composición de la plantilla, las condiciones laborales, las medidas de fomento más apropiadas, etc.

El retraso o la ambigüedad en el apoyo de una ley de empresas de inserción está prolongando los debates hasta la actualidad y está retardando también la aprobación del apoyo público necesario para que estas estructuras



consoliden su actividad.

La precaria situación en que se encuentran muchas de estas entidades, que han de enfrentarse a los mercados competitivos pero soportando mayores costes que las empresas convencionales (menor productividad laboral de parte de su plantilla, costes de la formación y apoyo personalizado a los usuarios, rotación de los trabajadores) ha provocado una movilización del sector de cara a establecer estructuras de segundo nivel.

Las empresas de inserción en Andalucía

En julio de 1998 se crea en Antequera (Málaga) la Asociación de Empresas de Inserción de Andalucía (EidA) que en principio agrupa a una quincena de entidades que trabajan en la inserción socio-laboral desde perspectivas diferentes. La asociación agrupa así a entidades promotoras públicas (por ejemplo, el Ayuntamiento de Granada), promotoras privadas (asociaciones de interés social, asociaciones de ayuda mutua entre desempleados) y las propias empresas de inserción (que pueden adoptar cualquier forma jurídica y que se dedican a actividades diferentes). Todas ellas son entidades de reconocida experiencia en el campo de la inserción socio-profesional de colectivos desfavorecidos que han considerado la creación de empresas de inserción el mejor instrumento para culminar los itinerarios de inserción socio-laboral del público beneficiario que es objeto de su actividad.

Muchas de estas experiencias llevan años funcionando sin ningún tipo de apoyo institucional. Al principio comenzaron como «bancos de prueba» creados por las entidades promotoras (asociaciones de iniciativa social) para ofrecer una oportunidad de empleo real a las personas que habían participado en procesos formativos en la entidad. Algunas de estas empresas se crearon con la participación de los propios beneficiarios que son cooperativistas o accionistas de las mismas. En estos casos, estas personas comenzaron siendo ellas mismas el personal en inserción, para, a medida que han ido adquiriendo competencias y seguridad, pasar a formar parte del personal fijo de la empresas.

Estas entidades estiman que los años de experiencia acumulada y los resultados obtenidos (aún con los propios medios disponibles) justifican la extensión



y desarrollo del modelo a una mayor escala. El propósito que persiguen los objetivos de EidA es que las empresas de inserción dejen de ser actividades marginales y abandonen su carácter de experimental.

La necesidad de identificarse ante la administración y también ante la opinión pública (clientes y financiadores potenciales) está obligando a estas entidades a definirse más concretamente y a hacer balance de su actividad hasta el momento.

Así, según los documentos de presentación de la entidad en distintos foros, las empresas de inserción andaluzas se definen como:

«estructuras de producción de bienes y servicios cuyo objeto es la integración laboral de personas provenientes de situación de exclusión social, proporcionando a los trabajadores procesos integrados y personalizados de trabajo remunerado, formación profesional, habituación laboral y social y, en su caso, servicios de intervención o acompañamiento social que permitan su incorporación al mercado ordinario a través de los contratos vigentes.

Son experiencias de transición que generan una autonomía y competitividad en el mercado de trabajo a medio plazo».

El hecho de que exista una definición no quiere decir que sean estructuras homogéneas. Cada una tiene un origen diferente y se han ido desarrollando según las circunstancias y el entorno lo han ido permitiendo, pero el modelo que se defiende es común.

Este modelo se centra en las siguientes características:

- En primer lugar, son empresas (no asociaciones, ni fundaciones, ni escuelas taller) y como tales compiten en el mercado con el resto de las empresas. Tiene por tanto que ofrecer una calidad técnica competitiva y establecerse en sectores en expansión (no en sectores "reservados" a los más desfavorecidos).
- El principal objetivo de la empresa, recogido expresamente en sus estatutos, es la inserción sociolaboral de los colectivos desfavorecidos. Los beneficiarios de estas empresas son las personas con muy especiales dificultades de ingreso en el mercado laboral (beneficiarios del programa de Solidaridad Social con los Andaluces, perfiles próximos a los allí señalados, ex-toxicómanos, exreclusos,



ex-transeuntes...). La Junta de Andalucía a través de sus dispositivos de empleo e inserción, bien directamente o de forma convenida, debería ser la encargada de gestionar la bolsa de beneficiarios y de derivarlos hacia estas empresas.

- La empresa dispone de un plan de inserción personalizado para cada individuo en dificultades que emplea. La persona está acompañada por un tutor o tutores que colaboran con ella y la orientan en el proceso de inserción durante su estancia en la empresa. Normalmente esta tarea de orientación y seguimiento es realizada por el personal perteneciente a las entidades sin ánimo de lucro promotoras de la empresa, pero sería conveniente que pasaran a depender en el futuro de los dispositivos públicos de empleo e inserción.
- El personal de la empresa está compuesto tanto por profesionales permanentes, que aseguran la competencia técnica y la perdurabilidad de la empresa, como por personas especialmente desfavorecidas que permanecen en la entidad el tiempo necesario (un período máximo de tres años) para lograr su inserción definitiva en el mercado laboral, sea esta a través de su contratación por otra empresa o bien porque se dé por concluido el proceso. El porcentaje de unos y de otros variará según las distintas experiencias, pero los puestos de inserción serán al menos el 60% de los puestos de trabajo totales de la empresa. El tipo de contrato y las condiciones de trabajo de los beneficiarios están fijados por el convenio del sector de actividad correspondiente. La empresa potenciará, además, la participación democrática de todos los trabajadores en la toma de decisión de la empresa.
- Los beneficios han de ser reinvertidos totalmente en la generación de nuevos puestos de inserción o a la mejora de los existentes en el mismo proyecto o en otros similares.
- El ámbito de actividad idóneo es local, por la propia dimensión de la empresa, porque es un ámbito más protegido de la competencia global, pero sobre todo, por su papel de vertebración social en el territorio. No obstante, su imbricación en los territorios en los que la empresa realiza su actividad lo ideal es que pueda abrir y extender su mercado en la medida de lo posible.

Así pues, además del bien o servicio que producen estas empresas, generan un beneficio social que consiste en aportar al mercado laboral personas con una cualificación concreta y específica y perfectamente preparadas para desempeñar un



puesto de trabajo ordinario. Es el desempeño de esta labor social la que justifica las reivindicaciones de apoyo público por parte de estas empresas en distintos frentes.

En lo que se refiere a la realidad de las empresas de inserción andaluzas, mediante una investigación realizada expresamente para la elaboración del presente documento se ha recogido información (en el año 2000) de 15 de las 26 entidades de las cuales tenemos referencia. En el Apéndice 1 recogemos los cuadros y gráficos resultantes de este análisis. Nos limitamos aquí a señalar los rasgos más significativos de este conjunto de empresas.

1. Es un sector muy joven: sólo 6 de las 26 empresas se han creado antes de 1997. De ellas, 19 han sido creadas (o impulsadas) por los mencionados dispositivos SURGE de la Junta de Andalucía (se incluye relación de las mismas más adelante).

2. Todas, excepto una (Biogranada, 5. L.) son empresas de transición, han sido promovidas y son propiedad (o están fuertemente participadas) por entidades sin ánimo de lucro dedicadas a la promoción económica y social de población desfavorecida. La forma jurídica escogida ha sido principalmente la de la S. L. porque es una fórmula mucho más flexible cuando se trata de que el personal en inserción rote y no se quede permanentemente en la empresa.

3. La mayor parte de estas experiencias tiene una vinculación con algún barrio o zona urbana degradada. Esto explica que el público al que se dirijan sea tan variopinto (población penitenciaria; ex-reclusos; ex-toxicómanos; minorías étnicas, principalmente gitana; parados de larga duración; jóvenes en situación de riesgo, este grupo recibe gran atención; y en menor medida, inmigrantes, discapacitados; «sin techo», familias monoparentales): lo que todas estas personas tienen en común es la residencia en alguna zona urbana desfavorecida.

4. Las actividades son muy variadas: la construcción, la limpieza, la jardinería, la recogida y el reciclaje de cartón son actividades repetidas, pero también están los servicios agrícolas, la animación socio-cultural, la fabricación de cerámica, la decoración, el arreglo de ordenadores, la informática, etc. Procuran centrarse en actividades que tengan una salida profesional en los mercados de trabajo locales en los que se desarrollan.

5. Las Empresas de Inserción andaluzas generan empleo: las 15 en conjunto han dado durante el año 2000 empleo a 286 personas, 159 de ellas en inserción (56%).



No son empleos anuales equivalentes a tiempo completo, pero la media por empresa es la nada despreciable cifra de 19 trabajadores (10 de ellos de inserción)

6. El 68% de las personas en inserción son menores de 30 años. Esto no es sorprendente dado que, por un lado, muchas de las entidades promotoras de estas empresas tienen una trayectoria de intervención social con jóvenes en dificultad de zonas desfavorecidas, y, por otro, en Andalucía el número de jóvenes en situación de exclusión laboral o en riesgo de estarlo es muy elevado. Por otro lado, destaca que sólo 4 de los trabajadores en inserción de los 159 son mayores de 45 años (Véanse Tabla 4 y Gráfico 3 del Apéndice 1).

7. Apenas el 25% de las personas en inserción son mujeres. Esta proporción no se adecua a la problemática más acusada que presentan, en general, las mujeres cuando se enfrentan a un proceso de inserción socio-laboral. Elevar estos porcentajes debería ser uno de los retos de las Empresas de Inserción de Andalucía en el futuro.

8. En todas las empresas de inserción andaluzas los contratos de los trabajadores en inserción se regulan según el convenio del sector de actividad en el que se desenvuelvan. El 63% del empleo de inserción se realiza en contratos por obra y servicio determinados. Esto queda explicado porque gran parte del empleo de inserción se desarrolla en sectores como la construcción y los servicios en los que este tipo de contratación es una práctica habitual para el conjunto de trabajadores. Además el contrato por obra y servicio determinado es el recurso ordinario para la contratación temporal y las empresas de inserción andaluzas se definen como empresas de transición.

9. El 24% del conjunto de contratos es a tiempo parcial. Esto, más que responder a una situación de alternancia empleo-formación, es el resultado de una estrategia de reparto del empleo de inserción por parte de estas empresas.

10. Como media, la cartera de clientes se reparte a partes iguales entre clientes privados (particulares, empresas, organizaciones sociales) y públicos, siendo el principal cliente entre estos últimos la Administración Local (el 35% de la facturación).

11. Por término medio las empresas se autofinancian al 62% a través de sus producciones de bienes y servicios. Las entidades promotoras aportan por término



medio un 20% de la financiación en forma de subvenciones a fondo perdido. Ha de tenerse en cuenta al valorar este hecho el público poco productivo con el que se trabaja y también la juventud del sector que aún está estabilizándose.

12. No existen datos completos de volumen de facturación, pero sirvan como muestra los 312 millones facturados entre las 7 empresas que han aportado esta información teniendo en cuenta que cuatro de ellas están en su primer año de actividad .

A continuación ofrecemos un listado de las empresas de inserción registradas en Andalucía por EIDA, a resultas de un estudio realizado por la Universidad de Huelva.



EMPRESAS DE INSERCIÓN DE ANDALUCÍA.

(Según encuesta del Observatorio Local de Empleo de la Universidad de Huelva.

CO D.	NOMBRE Y PROPIETARIOS	PROVINCIA	AÑO	ACTIVIDAD	PÚBLICO PRINCIPAL
1	MARONEROS ALMERÍA, 5. L.* de Asociación La Traíña	ALMERÍA	2000	Todo tipo de actividades encaminadas a la inserción mediante el empleo en situación real en la empresa (actualmente construcción)	Personas provenientes de una zona desfavorecida.
2	NUFAN, S.L. de Asociación Nivel de Cádiz (50%) Asociación Juventud de Trille (50%)	CADIZ	1994	Explotación de aparcamientos de superficie. Suministro de confetis y serpentinas. Porteros y acomodadores en teatros municipales	Jóvenes en situación de riesgo de zonas desfavorecidas
3	NUMEN, S. C. A.	CADIZ	1984	Reparto de correspondencia en el ámbito local.	Jóvenes en situación de riesgo de zonas desfavorecidas.



4	RESURGIR. S. L.* Asociación Nivel de Cádiz (50%) Asociación Juventud de Trille(50%)	CADIZ	2000	Mantenimiento y rehabilitación de edificios Servicios de albañilería, fontanería, electricidad y pintura Formación e inserción laboral de jóvenes en dificultad	Jóvenes en situación de riesgo de zonas desfavorecidas
5	SUPLÁ MULTISERVICIOS, S. L.* Asociación Educadores Encuentro en la Calle (50%) Socios trabajadores (50%)	CÓRDOBA	2000	Conservación y mantenimiento de bienes inmuebles. Mantenimiento de mobiliario urbano. Rehabilitación, recuperación y promoción de entornos urbano, rural y medio ambiental. Ejecución de edificaciones, así como de instalaciones eléctricas y mecánicas. Fines asistenciales.	Mujeres de una zona desfavorecida.
6	ZOVECO, S.L. Asociación para la Defensa Social de Adolescentes y Menores (AS DAM)	CÓRDOBA	1988	Diseño, ejecución y mantenimiento de jardines públicos y privados Poda y cirugía vegetal. Restauración de jardines históricos	Jóvenes en situación de riesgo.
7	BIOGRANADA, 5. L.* Fundación Granada para la Solidaridad y el Empleo (75%) Asociación sociocultural Adultos Cartuja	GRANADA	1999	Recogida, selección, clasificación y manipulación de residuos Gestión medioambiental en entornos urbanos Comercialización de los materiales y	Población en exclusión o en grave riesgo. Trabajan con mayores 45.



	Bioresiduos, C. B:			productos de recuperación Actividades formativas ocupacionales relacionadas con estas actividades. Servicio general a la comunidad	
8	OPRODE, S.L.* Asociación sociocultural Adultos Cartuja Asociación de mujeres gitanas Romi Asociación gitana Anaquerando Sierra Nevada, S.C.A. (mayoritario)	GRANADA	1997	Mantenimiento integral de edificios Actividad formativa ocupacional Rehabilitación, recuperación y promoción del patrimonio artístico histórico, cultural, natural. Rehabilitación de entornos urbanos y medio ambientales. Gestión y administración de instalaciones industriales y/o forestales.	Población en exclusión o en grave riesgo principalmente de una zona desfavorecida.
9	PIORNO JARDINERÍA, S.L. L.* Asociación Secretariado General Gitano Asociación CANDIL (mayoritario) Socios trabajadores	GRANADA	1998.	Poda y cirugía vegetal. Restauración de jardines históricos. Diseño, ejecución y mantenimiento de jardines públicos y privados. Asesoramiento y control de plagas y enfermedades Diseño, instalación y mantenimiento de	Población en exclusión o en grave riesgo principalmente de una zona desfavorecida



				sistemas de riego automatizados Conservación de entornos medioambientales y explotación de recursos forestales.	
10	TIERRA LUZ,, 5. C. A. Socios trabajadores Asociación Tierra Nueva (socio colaborador)	HUELVA	1995	Construcción	Jóvenes en situación de riesgo de zonas desfavorecidas.
11	SERVISUR PARA LA INSERCIÓN, 5. L.* Asociación Jaén Objetivo Vida	JAEN	1998	Prestación de servicios de limpieza. Prestación de servicios sociales y Asistenciales.	Población en exclusión o en grave Riesgo, principalmente de una zona desfavorecida
12	INSERTALIA, 5. L.* Liga Malagueña de Educación y Cultura Popular	MALAGA	2000	Montaje de infraestructuras para telefonía y fija. Sector servicios (limpieza y a domicilio) Pequeñas construcciones.	Jóvenes en situación de riesgo de zonas desfavorecidas. Inmigrantes y refugiados.
13	GARELLI MULTISERV, S.L. Particulares vinculados a la Asociación Bartolomé Garelí	SEVILLA	1996	Recogida selectiva papel (cartón) Reparación y venta de ordenadores Cuidado de personas a domicilio	Jóvenes en situación de riesgo



14	INICIATIVAS DE INSERCIÓN Y DESARROLLO DEL POLÍGONO SUR, S.L.* De FEANSAL (Federación Empresarial Andaluza de Sociedad Laborales)	SEVILLA	2000	Servicios de Proximidad Realización de obras. Servicios de limpieza Servicios a la Comunidad	Población en exclusión o en grave riesgo
15	SAITMA S.C.A. De Asociación Circulo de Nuevos Ceramistas (mayoritario) Socios Trabajadores	SEVILLA	1993	Fabricación de cerámica artística	Discapacitados psíquicos. Población en exclusión o en grave riesgo
16	INTEX, 5. C. A.* de Socias Trabajadoras Aixa, 5. C. A. Asociación gitana Anaquerando	GRANADA	2000	Fabricación industrial de prendas a máquina para terceros.	
17	IRIS, 5. L.* Abenzoar, S.C.A. De Sierra Nevada, S. C. A. Asociación Granada por la Solidaridad y el Empleo	GRANADA	2000	Prestación de servicios de limpieza Servicios de proximidad.	



	Asociación Muligrán				
18	INGENIERÍA Y DESARROLLO EN ELECTRÓNICA Y MICROPROCESADORES (IDEM, S.L.)* De Asociación El Bosque Grupo "Al Andalus" Personas físicas	GRANADA	2000	Automatización de procesos industriales. Proyectos de ingeniería Control electrónico de luminosos Línea de fabricación de dispositivos propia	
19	ABES, S.L.L.* De Asociación para la búsqueda de empleo Personas físicas.	GRANADA	2000	Construcción Jardinería Limpieza	
20	ÁVALON, RECICLADORA ECOLÓGICA GRANADINA, S.L.* De Asociación Avalón	GRANADA	2000	Reciclaje de aceites de uso doméstico y otros residuos urbanos	
21	FABRICA DE MUEBLES OTOMAN, S.L. "Casa Rústica" * De Asociación Tierra Nueva	HUELVA	2000		



	Personas físicas				
22	ECOSUR PARA LA INSERCIÓN, S.L.* De Asociación Jaén Objetivo Vida.	JAEN	2000	Diseño gráfico	
23	GESTION DE EMPLEO Y RECURSOS DE SERVICIOS DE PROXIMIDAD	SEVILLA	2000	Servicios de limpieza y desinfección de inmuebles. Elaboración de productos alimenticios y servicios de alimentación. Asistencia y servicios sociales para niños, jóvenes, disminuidos físicos y/o psíquicos y ancianos en centros residenciales y a domicilio.	
24	OKIENA SIASA, S.L.* De Asociación Okiena	CADIZ	2000	Servicios a la comunidad (cuidado de niños, ayuda a jóvenes en dificultad) Servicios de ocio y animación socio-culturales. Servicios de organización y colaboración en congresos, jornadas y eventos. Servicios a la construcción en actividades	



				de jardinería, electricidad, fontanería, carpintería, pintura, rehabilitación y mantenimiento de edificios	
25	OKIENA SOLIDECON, S.L.* de Asociación OKIENA	CADIZ	2000	Servicios a la construcción en actividades de jardinería, electricidad, fontanería, carpintería, pintura, rehabilitación y mantenimiento de edificios	
26	SERVICIOS ZAHORI, S.L.* De Asociación Zahoría "El Puche"	ALMERIA	2000	Servicios agrícolas para labores propias del cultivo intensivo de hortalizas.	

* Creadas por el SURGE



Las empresas de Inserción en Jaén.

Según las consultas realizadas a los distintos organismos oficiales con información sobre el particular, existen en Jaén y registradas ante Notario, sólo tres experiencias de empresas de inserción. Son “Servisur para la Inserción S.L.”, y “Ecosur para la Inserción S.L.”, . La iniciativa de su puesta en marcha fue de la Asociación Jaén Objetivo Vida y nacen en el marco impulsor del Programa SURGE de la Junta de Andalucía. Hemos descrito con anterioridad cuestiones de carácter general de las empresas de inserción por lo que, en estos casos intentaremos atender solo lo peculiar de las mismas.

En primer lugar, las tres empresas están al servicio de la inserción de las personas que viven en riesgo de exclusión social en **un territorio determinado**, tal que es la zona sur de Jaén, que viene a coincidir casi en su totalidad con el Casco Antiguo de dicha ciudad. Como hemos podido ver en el capítulo sobre la “pobreza en Andalucía”, dicha zona en una de las señaladas en el estudio como **zonas geográficas de exclusión o en riesgo de exclusión social**, siempre en función del conjunto de polipatías que describen a las mismas. Por tanto las empresas de referencia se enmarcan en las definidas como aquellas nacidas con vocación de actuar en un territorio y no en función de un colectivo o colectivos concretos. Lo que no quiere decir que no se atiendan a las personas pertenecientes a unos u otros colectivos marcados por la marginación, máxime cuando en este territorio se concentran expresiones numéricas importantes, en relación con el resto de la ciudad, de personas pertenecientes a la etnia gitana, inmigrantes, u otros con dificultades de inserción debido a problemas de salud (ej. toxicomanías) o de integración social (ej. Exreclusos).

El modelo de empresa se ha configurado en función de un marco expectante, el que describen con mayor o menos coincidencia los distintos borradores de proyecto de ley de empresas de inserción que se ha debido en las Cortes Generales pero no aprobado. Consecuentemente los trabajadores se reparten conforme a las proporciones indicadas en los referidos borradores, entre personas normalizadas y en riesgo de exclusión social. Por otra parte, los consejos de administración de estas empresas están compuestas por un solo socio fundador, la Asociación Jaén Objetivo Vida, institución sin ánimo de



lucro. Consecuentemente los posibles beneficios empresariales están al servicio de la reinversión en las propias empresas.

Las empresas en funcionamiento, o mejor la actividad elegida no se ha realizado solo por criterios de oportunidad de mercado, sino ante todo pensando en las personas a insertar de la zona de trabajo descrita. Tienen una íntima relación con la Asociación JOV, por tanto se benefician de la actividad de la misma. Dicha Asociación trabaja en procesos de inserción socio laboral. Orientación, Formación e Inserción son instrumentos al servicio de los usuarios y por ende al servicio de las empresas de inserción. Dado que desde la fase de “orientación” se detectan potencialidades o capacidad de los usuarios para el acceso concreto a la actividad o al mundo laboral, igualmente se determina si los mismos pueden ser candidatos trabajadores de la empresas de inserción. Por otra parte las ofertas formativas que realiza, capta, promueve o concierta con terceros, tienen muy presente que las EI son otras opciones para las que hay que diseñar la formación adecuada. Finalmente la fase de “inserción”, que realiza la Asociación no sólo se dedica a buscar trabajo por cuenta a los usuarios preparados en las fases de orientación y formación sino también a aquellos que pasan por las empresas de inserción y están en condiciones de incorporarse al mercado normalizado.

La actividad de las empresas es la que a continuación se indica:

Servisur para la inserción, SL, es una empresa cuya actividad son los servicios generales, especialmente los dedicados a limpieza y mantenimiento de edificios. Se optó por esta actividad por las siguientes razones: 1. No supone una fase de formación amplia en el tiempo. 2. Ofrece variadas posibilidades en cuanto a horarios de trabajo, consecuentemente los usuarios podrían complementar su jornada con otros menesteres o actividades (formación, responsabilidades familiares, otras actividades). 3. De la información obtenida en las entrevistas o el deseo de una parte significativa de los aspirantes es la realización de esta actividad. 4. El mayor número de población en paro en esta zona es femenino y buena parte de la misma, indican preferencia sobre esta actividad, dado que interpretan que pueden realizarlo sin una formación especial.

Buena parte de los usuarios presentan **dificultades** con algunas de las propuestas realizadas en sus correspondientes **itinerarios de inserción personalizados**. Su preocupación fundamental son los ingresos, como es lógico, (insistimos buena parte son mujeres y con cargas familiares, con escasos o nulos recursos económicos) pero poco a poco acceden a otras



propuestas formativas que a juicio de los técnicos que supervisan sus progresos, les son muy necesarios, entre otras, alfabetización, conocimientos básicos en materia laboral o sindical, dado que, en este sector y ante su posible incorporación al mercado normalizado, es donde se suelen producir más abusos y casos de explotación laboral, etc.

La **cartera de negocio** que actualmente posee es mayoritariamente relacionada con el sector privado. Pequeños comercios, inmuebles, trabajo a domicilio, algunas dependencias de cajas de ahorro, sustituciones... trabajo que se va captado por voluntarios y profesionales que hacen de comerciales y a la vez de supervisores de calidad y adaptación a los procesos de inserción. Han concursado en alguna oferta de la administración pública con resultado negativos, dado que los concursos se rigen sólo por criterios economicistas.

El domicilio de la empresa se encuentra en un local que le presta la Asociación Jaén Objetivo Vida.

En el momento actual trabajan en la misma entre 12 y 15 personas

Ecosur para la inserción, SL, es una empresa dedicada al diseño gráfico y trabajos relacionados con la impresión. Se optó por esta actividad no sólo por ser una de las que figuran catalogadas como “nuevos yacimientos de empleo” sino porque, además, un importante número de jóvenes son usuarios de la Asociación JOV, y se estimó conveniente hacer un esfuerzo en presentar una oferta laboral distinta a lo que podríamos denominar empleos convencionalmente más humildes y englobados en actividades manuales. Los jóvenes que trabajan, a excepción del Director, no tenían o tenían una formación muy limitada sobre uso de herramientas informáticas, pero el curso de formación realizado para los mismos, a la carta, ha dado asombrosos resultados. No obstante presentan grandes carencias (ej. ortografía) que se van corrigiendo con grandes dosis de entusiasmo. Dado que el grupo que está trabajando es joven y sin cargas familiares, tienen una mayor disponibilidad para la formación.

El grupo de trabajadores han sido formado por la Asociación JOV, con fondos propios, dado que las ofertas públicas ninguna hubieran admitido este tipo de experiencias formativas sin que los alumnos tuvieran titulación académica suficiente. Poseen una floreciente cartera de negocio y la marcha de la empresa reclama nuevas inversiones para la expansión y con la que cubrir otras necesidades laborales y creación de nuevos puestos de trabajo.



El domicilio de la empresa se encuentra en un local que le presta la Asociación Jaén Objetivo Vida.

En el momento actual trabajan 4 o 5 personas.



Reivindicaciones de las empresas de inserción

Tal como hemos señalado anteriormente, las empresas de inserción de Andalucía están asociadas en EIDA, entre las mismas se encuentran las de Jaén, de ahí entre otras razones nuestro interés por el trabajo de dicha Asociación. En el momento actual harán entrega de un informe al gobierno andaluz que junto con las reflexiones que se realizan sobre el particular, incluyen una serie de aspectos reivindicativos, que por su interés y dado que se podrían suscribir, reproducimos:

1. La dotación de un marco jurídico apropiado para el desarrollo de la actividad de estas empresas por parte de la Junta de Andalucía en el desarrollo de sus competencias (Los expertos jurídicos de las asociaciones promotoras y de las empresas de inserción de EIDA, en el momento actual preparan una propuesta legislativa).
2. El establecimiento de un plan público de apoyo a estas empresas. (Dicho documento denomina "Proposición de un Plan Andaluz de apoyo a las empresas de inserción" y ha sido redactado, por encargo de EIDA , por un grupo de expertos de la Universidad de Huelva).
3. La creación de "mercados tutelados" en el ámbito andaluz que reserven parte del mercado público a estas empresas para compensar el déficit de productividad de su mano de obra (también incluida en esta propuesta). La idea consiste en introducir "cláusulas sociales" en los procesos de contratación pública de obras y servicios para ser adjudicado a este tipo de empresas (lógicamente, siempre que éstas cumplan las especificaciones técnicas y económicas de los pliegos de condiciones y sus presupuestos no sean más caros). De esta forma, las administraciones públicas además de rentabilizar económicamente sus recursos los rentabilizan socialmente, puesto que a la vez que adquieren un bien o servicio, por el mismo coste, están realizando una política social de indudables efectos positivos haciendo que la obra pública genere plusvalías sociales. Esto ha quedado demostrado por algunas experiencias que se han llevado a cabo en la Generalitat catalana (En concreto, la empresa ADIGSA (empresa de obra pública catalana del departamento de bienestar social) gestiona anualmente 82.000 viviendas y factura entre 5000 y 6000 millones de pesetas al año. En esta empresa se han reservado un 5% de las contrataciones de obras a empresas de inserción (o en



colaboración). Con ello se ha conseguido empleo para 1000 personas. El 43% ha sido posteriormente contratada por empresas del sector. Según los cálculos de este Departamento si esta reserva del 5% del mercado de obra pública se extendiera a todas las consejerías catalanas se generaría 12.500 puestos de trabajo lo que supondría 18.000 millones de pesetas en cotizaciones sociales y además supondría un ahorro de 624 millones en prestaciones sociales)

Este procedimiento no constituye ninguna forma de competencia desleal, estas empresas ofrecen más a la administración pública (si se cuentan los efectos sociales de su actividad) que las privadas. Tampoco es ilegal como se ha querido hacer ver desde algunos foros empresariales.

En definitiva, lo que defienden las empresas de inserción es que merece la pena impulsar su modelo porque supone una transformación de las políticas pasivas de empleo en políticas verdaderamente activas a la vez que permite aumentar la rentabilidad de la inversión pública para desarrollar nuevas formas de solidaridad, de igualdad de oportunidades y el desarrollo de iniciativas de economía social.

Así pues, dadas sus principales características las empresas de inserción, promovidas por entidades de interés social, están en condiciones de ofrecer resultados positivos de distinta naturaleza:

- En primer lugar, desde el punto de vista del beneficiario individual, el logro de estas empresas consiste en que contribuyen a desarrollar la autonomía personal del trabajador que es el único protagonista de su proceso de inserción. Al potenciarse la empleabilidad se facilita que el individuo potencie sus propios recursos trascendiéndose la lógica de la asistencia hacia una lógica capacitadora tendente a ampliar las *oportunidades vitales* de la gente así como su *capacidad de bienestar*.
- En segundo lugar, desde la perspectiva de los mercados de trabajo, las empresas de inserción pueden influir positivamente en su funcionamiento mejorando la información de la demanda acerca de la cualificación de la oferta. En este sentido, actúan como pasarela entre la formación y un puesto de trabajo avalando (acreditando ante los empresarios ordinarios) la cualificación de aquellas personas que no poseían previamente ni un título académico que acreditase su formación, ni una experiencia laboral que pudieran integrar a su curriculum profesional. Con esto se logra reducir los riesgos de contratación en que las empresas creen incurrir cuando



contratan a estos colectivos. Se facilita el reclutamiento, se ahorran costes en formación y se disminuye el riesgo de abandono por parte del trabajador.

Además, las empresas de inserción pueden ejercer un efecto "demostración" de las competencias y aptitudes para el trabajo de personas objeto de la llamada discriminación estadística (la que se produce por el encasillamiento de una persona en un grupo al que se le supone una baja productividad) por parte de las empresas. Todo ello, además de un mejor aprovechamiento de los recursos humanos en un determinado territorio, contribuye a la mejora de la cohesión social, sobre todo en las ocasiones en las que se llega a un buen clima de entendimiento entre las empresas de inserción y las convencionales que realizan su actividad en una misma zona.

- En tercer lugar, desde el punto de vista de la intervención social, las empresas de inserción fortalecen y refuerzan las políticas sociales de las que los trabajadores en inserción son beneficiarios.

Desde un punto de vista financiero, el apoyo (directo o indirecto) a las empresas de inserción, al tener más garantías de éxito que los programas convencionales en mejorar la empleabilidad de las personas, convierten muchos de los gastos sociales asociados al proceso de inserción en "inversión social". Esto es así en la medida que los trabajadores en inserción comienzan a percibir sus ingresos del mercado laboral ordinario prescindiendo de los subsidios públicos. No hay cálculos precisos sobre este ahorro, pero sin duda existe (dado que alguno de estos apoyos como los mercados tutelados son a coste cero) y permite un mejor uso de los recursos presupuestarios (siempre insuficientes) destinados a los programas sociales.

Desde un punto de vista político, el fomento de este tipo de actividades supone una mayor aceptación por parte de los beneficiarios que las perciben mas como oportunidades que como un control institucional. Lo anterior supone una mayor implicación y participación de las personas y una mayor identificación con las prácticas de intervención social, que es de lo que se trata en una sociedad democrática.

- Por ultimo, desde una perspectiva más amplia de desarrollo económico y social territorial andaluz, las empresas de inserción son uno de los elementos de construcción de una economía solidaria que tiende puentes entre la esfera mercantil, la no mercantil e incluso la no monetaria (basada



en relaciones de reciprocidad). Aún reconociendo el dominio de la primera esfera y su poder de atracción, se puede construir una economía plural que amplíe las posibilidades de todos, siempre que se vigile que los económicamente más frágiles no acaben en las actividades más desvalorizadas.

Por su objetivo social y por su calidad de actor mixto (tan sujeto a las exigencias del mercado como a su proyecto social) las empresas de inserción pueden jugar un papel fundamental en la búsqueda de un consenso por parte de los actores económicos y sociales locales a cerca del modelo de desarrollo a construir en un futuro más o menos próximo. Gran parte de sus posibilidades de éxito reside en la capacidad de articular su actividad con el modelo de desarrollo económico y social de su entorno más inmediato.

Pero todas estas potencialidades de las empresas de inserción coexisten con algunas debilidades internas que han de ser muy tenidas en cuenta a la hora de potenciar el uso de este modelo.

- La productividad que han de alcanzar estas empresas para poder colocar los productos en un mercado competitivo puede originar que se realice una selección de personal de forma que se elija las personas menos desfavorecidas entre las que tienen dificultades. Esta es una cuestión que ha de ser vigilada por el propio sector sino se quiere desvirtuar su principal rasgo distintivo. Los trabajadores en inserción, al menos en esas etapas han de ser personas con graves problemas de empleabilidad, esta es la razón de ser de las empresas y lo que justifica el apoyo público a las mismas. Este hecho está relacionado con otro de naturaleza similar pero que se manifiesta a nivel macroeconómico: dado que estas entidades son ante todo empresas, suelen crearse allí donde hay un mayor dinamismo económico y probablemente menores problemas de paro de larga duración (En 1996 65% de las empresas de inserción francesas se acumulaban en sólo 5 regiones y no precisamente de las de más paro). Para compensar esta situación deberían establecerse medidas de apoyo específicas para aquellas empresas que se creen en zonas económicamente degradadas.
- Es frecuente, cuando se habla de empresas de inserción, que se plantee que éstas deben concentrar su actividad en sectores de utilización intensiva de mano de obra, que requieran una baja cualificación por parte de los trabajadores y que supongan unas



inversiones poco costosas. Lógicamente, las empresas han de procurar conseguir estabilizar cuantos más puestos de inserción mejor (teniendo en cuenta además sus limitaciones financieras), pero esto no debe hacerse a costa de sacrificar la calidad y el valor real de mercado de las cualificaciones que se están ofreciendo a los beneficiarios, porque se corre el riesgo de las empresas de inserción acaben concentrando sus actividades en sectores que condenen a insertarse a sus beneficiarios en el "mercado secundario". Una cosa es que en el mercado laboral ordinario exista una precariedad laboral (que no está al alcance de estas entidades evitar) y otra muy distinta no proponerse desde la base que las personas con mayores dificultades de partida (precisamente por su fragilidad) tengan también acceso al segmento más estable.

- En estrecha relación con lo anterior cabe hacer una mención aquí a la presupuesta relación entre empresas de inserción y los "nuevos yacimientos de empleo». La conexión se establece porque se supone que estos sectores suponen una utilización intensiva de mano de obra de baja cualificación (una afirmación que es cierta a medias: el empleo privado estable que se crea en estos sectores requiere una cualificación cuanto menos media y en muchos casos muy elevada). Tal y como se están desarrollando estos "nuevos" sectores de actividad (aunque algunos son tan viejos como los "servicios personales"), la debilidad de la demanda y la precariedad laboral que les está acompañando las empresas de inserción debería de poner mucho celo en seleccionar bien los sectores a los que dirigir a sus beneficiarios. No hay que olvidar que lo que es y lo que no es un «yacimiento de empleo» viene indicado por el mercado y no porque aparezca reflejado en una lista predeterminada de actividades.

Los problemas señalados, que las empresas se vean obligadas a seleccionar su personal para poder sobrevivir y que por dificultades de financiación se vean desplazadas hacia sectores productivos también "desfavorecidos", podrían ser en parte solucionados si estas empresas contaran con el apoyo firme de la administración pública, en nuestro ámbito territorial de la Junta de Andalucía, que las reconociera como un instrumento estable dentro del marco de la política de empleo garantizándoles con un apoyo financiero sistemático (no a través de planes y programas puntuales excepcionales) a largo plazo.



La contratación de obra pública como instrumento de la política social.

En este final de siglo, el objetivo de plena ocupación constituye el objetivo ideal de todas las fuerzas sociales y políticas del mundo occidental. Nadie duda de que el bienestar y la cohesión social dependen, principalmente de la tasa de ocupación que se dé en cada sociedad.

Los procesos de marginación y desarraigo están íntimamente ligados con la existencia de altas tasas de desempleo. La relación entre paro laboral e incremento de actividad antisocial es un factor reconocido: el profesor Jeremy Rifkin en su obra "El fin del trabajo", cita el estudio de Merva y Fowles, según el cual, en Estados Unidos, un crecimiento de un 1% en el desempleo, se traduce en un crecimiento del 6,7% en los homicidios, en un 3,4% en los crímenes violentos y en un 2,4% en los delitos contra la propiedad. Sean estos efectos del paro u otros, lo cierto es que la ocupación y la lucha contra la exclusión social, son un bien en sí mismo.

Nuestra Constitución define en su artículo 1 al estado como un Estado Social y Democrático de Derecho. Más allá de las definiciones, entendemos que los constituyentes pretendieron subrayar con esta descripción la actitud activa del Estado ante los problemas sociales. Infundieron en la administración un imperativo legal en orden a la beligerancia frente a los problemas sociales. No podía ser de otra forma sin desmarcarse del contexto internacional y temporal en que se redactó la constitución de 1978.

En toda Europa las fuerzas políticas, sustancialmente, coinciden en otorgar a la administración pública un rol dinámico en la lucha contra la exclusión social. La definición de políticas activas en favor de la ocupación es un objetivo político de primer orden. En el seno de la Unión Europea, el debate sobre las políticas activas, es una inquietud constante:

- El 27 de julio de 1994, la Comisión Europea aprobó el "Libro Blanco de la Política Social Europea. Un paso adelante para la Unión" (Com 94-333). En él se señala que "ésta es una buena ocasión de examinar la posibilidad de una mayor acción de la Unión para la integración de los excluidos del mercado laboral que cubre tanto las dimensiones económicas y sociales de



esta integración, proporcionando un marco jurídico para apoyar y estimular los esfuerzos de los Estados Miembros "

- El "Programa de Acción Social a Medio Plazo (1995-1997)" definía las actuaciones que la Comisión se comprometía a llevar a cabo en ese período. De ellas hay que señalar la racionalización de los observatorios, el desarrollo de los acuerdos de ESSEN en materia de empleo, el permitir que las empresas puedan formular propuestas en la anterior materia y en la lucha contra el paro, etc.
- En el informe del Comité de Sabios, de Marzo del 96, "Por una Europa de los derechos Cívicos y Sociales" podemos leer: *"Si Europa rechaza simultáneamente el agravamiento de las desigualdades y de la marginación social y la generalización de las políticas de asistencia pasiva destinadas a las personas en situación de exclusión, deberá hacer un esfuerzo considerable de innovación, de organización y de movilización para construir un sistema de desarrollo donde todo el mundo tenga su lugar, será necesario desarrollar una concepción activa de la ciudadanía donde cada cual acepte tener obligaciones hacia los demás. Hará falta renovar profundamente asimismo nuestras políticas públicas, que deben prevenir tanto como curar, e incitar al esfuerzo más que asistir".*

Efectivamente: en la definición de políticas activas se requiere, básicamente, una voluntad de innovación; una adaptación de la administración a los nuevos objetivos políticos que se afrontan. Hoy más que nunca la aplicación de programas de bienestar social depende no sólo de la sensibilidad política al efecto sino, en gran medida, de la capacidad creativa del administrador.

Consecuente y sin lugar a duda, para aplicar las políticas sociales, las administraciones necesitan dotarse de nuevos instrumentos.

Toda administración cuenta con instrumentos de intervención económica, potentes. Instrumentos que no siempre se ponen al servicio de las políticas sociales. Por ejemplo: el volumen de contratación de obra pública. La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas L.13/1995. fue una ley concebida para garantizar un proceso de licitación justo, en el que se respete el principio constitucional de igualdad entre los licitadores. El derecho de todo licitador a un proceso de concurrencia justo, ha de ser tutelado por el estado de



derecho. Ciertamente. Es un imperativo moral aceptado como tal y regulado por la Ley, en el mundo occidental, desde el siglo XIX.

El mercado Tutelado.

El planteamiento de fondo parte de la necesidad de articular en un mismo proceso e intervención la "realidad social" y la "económica". El instrumento básico que permite articular todo el proceso es el **MERCADO TUTELADO**, concepto que se diferencia de MERCADO PROTEGIDO. La idea es que parte de las inversiones en obra y servicios que la Administración contrata no sólo genere plusvalías económicas, sino que generen también plusvalía social, sin necesidad de incrementar los recursos existentes. Y teniendo claro que a corto, medio y largo plazo son actuaciones que ahorran recursos en gasto de protección social, y además contribuirán a generar beneficios en términos fiscales, económicos y productivos para el territorio donde se desarrollen. Toda la intervención se enmarca en un claro cambio de "políticas pasivas de empleo" a "políticas activas de empleo". Ir cambiando las actuaciones enmarcadas sólo en la perspectiva "asistencialista y subsidiada" por otra más dinámica, generadora de riqueza y dinamizadora social y económica del territorio donde se desarrolla.

Cláusulas sociales en la contratación pública.

Hoy, en un marco definido por la reducción del gasto público, la finalización del Estado Providencia con sus políticas asistenciales, y las transformaciones en el mercado de trabajo, han hecho que el paro se convierta en un fenómeno estructural que da lugar a la exclusión, a pesar del crecimiento económico, así, la introducción de las cláusulas sociales en la contratación pública se convierte en un instrumento para generar políticas sociales alternativas en la lucha contra la exclusión. Se trata de desarrollar una cultura de inserción.

Esta fórmula posibilita, que las administraciones públicas, generen beneficios sociales añadidos, favorece la cohesión y permite dar respuestas a los retos de las políticas sociales de futuro en torno a tres criterios básicos:



1. La sostenibilidad. Transformación de las políticas pasivas en políticas activas.
2. Aumentar la rentabilidad de la inversión pública para posibilitar nuevas formas de solidaridad, de igualdad de oportunidades y el desarrollo de iniciativas de economía social.
3. La corresponsabilidad de los agentes sociales que desarrollan las iniciativas sociales: asociaciones, sociedades anónimas laborales, fundaciones.

Es por tanto fundamental, contar con el pleno apoyo de las Administraciones. públicas, y sobre todo de la local, en el desarrollo de este tipo de iniciativas, ya que para poner en marcha este tipo de empresas, se precisa de un soporte de mercado público importante aunque no es sólo este al que se van a dedicar este tipo de empresas que también intervienen en el mercado privado, que es el que permite equiparar los costes adicionales, que tienen estas empresas por estar integradas, por personas con dificultades especiales de acceder al mercado de trabajo.

En Mercado Tutelado, sin duda y como experiencia pionera en el estado hay que hacer mención especial al programa "Ponte a Punto" desarrollado por la Generalitat de Cataluña en estos dos últimos años. La Dirección General de Servicios Sociales Comunitarios, a través de ADIGSA, empresa pública de vivienda, ha desarrollado una experiencia que ha supuesto la creación directa de unos 400 puestos de trabajo en beneficio de estos colectivos y la "reserva" de mercado por un valor de unos 1.500 millones de pesetas. Añadiendo al pliego de condiciones de contratación el sobre D o la cláusula D, (*se incluye modelo de pliego como anexo al final del informe*) que es el proyecto de inserción social y laboral de estos colectivos que la empresa se compromete a contratar por un período mínimo igual al período por el que se contrata la obra y se establece a priori. Para que el proceso, inicialmente, tuviera el beneplácito del tribunal de la competencia, se admitían en 1º concurso tres tipos de situaciones para que las empresas pudieran licitar,

1. Ser una empresa de inserción.
2. Presentarse como una UTE de empresas de inserción.
3. Presentarse como una asociación de interés económico entre una empresa "ordinaria" y una empresa de inserción.

Esta situación sí esta provocando un cambio significativo de actitud por



parte empresarial. Y se observan fenómenos en los que ya en el mercado público ordinario se plantea la asociación empresarial entre empresa ordinaria y de inserción, se plantean proyectos de inserción sociolaboral por parte de la empresa ordinaria. Las empresas de inserción se van dimensionando adecuadamente y cada vez más ganan concursos de adjudicación y obra y servicios a nivel privado.

La importancia de la contratación pública y su contribución social

Ahora bien, ¿con plena salvaguarda de un proceso de licitación justo, sin merma alguna en la calidad de las obras ejecutadas o el servicio prestado, la administración podría utilizar el volumen de recursos anualmente destinado a obra pública para coadyuvar a sus políticas sociales?.

La pregunta adquiere máxima importancia si la ponemos en relación con el volumen de recursos que las administraciones gestionan a través de procesos de contratación pública. En la Unión Europea, las administraciones dedican unos 720.000 millones de euros anuales a adquirir bienes y servicios, lo que supone el 11 % del producto interior bruto de la Unión.

En esta línea de reflexión, el veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y seis, la Comisión Europea, daba a conocer el "Libro Verde. La contratación pública en la Unión Europea. Reflexiones para el futuro." El libro verde fue una invitación a la reflexión y a la búsqueda de mecanismos que profundizaran en las políticas comunitarias en un mercado tan importante como el de la contratación pública.

La conveniencia de contemplar la contratación pública, no tan solo como un proceso de garantías si no como un instrumento de políticas sociales, queda patente en los presupuestos del libro verde cuando proclama que: *«Una política eficaz en materia de contratos públicos es vital para el éxito del mercado interior en todos sus aspectos. Con la implantación del marco jurídico comunitario de contratación pública, es importante iniciar un proceso de reflexión sobre la mejor forma de aprovechar todas sus posibilidades, para, seguidamente someter la materia a debate entre los Estados miembros, el Parlamento Europeo, las entidades y poderes adjudicadores (cuya contribución es esencial), y las propias empresas.»*



La conveniencia de abordar la contratación pública desde una posición de mayor alcance que la meramente garantista, es una obligación acorde con lo exigible a todo estado social y democrático de Derecho. El estado no tan sólo ha de arbitrar los derechos subjetivos de los ciudadanos, si no que se ha de colocar en posiciones activas frente a los déficits sociales. Las políticas sociales, en este final de siglo, ya no son entendidas por nadie como derechos de "segundo orden" frente a otros principales. Por ello, es razonable pretender que las políticas sociales diseñadas por toda administración, se entrelacen, se integren con el resto de instrumentos políticos a disposición de los estados.

Así, en el libro verde, en su capítulo 5.5, la Comisión incorpora a sus reflexiones sobre la contratación pública en la Unión Europea, la interrelación con "otras políticas comunitarias". Concretamente, bajo el epígrafe 5.5. desarrolla los criterios de "contratación pública y aspectos sociales".

Definir políticas activas desde las administraciones, la mayor parte de las veces requiere del gestor un gran esfuerzo para "alejarse de la rutina". Para no claudicar apriorísticamente, aceptando que "los procesos son los que son"; confundiendo muchas veces control de legalidad con seguidismo. Seguidismo de lo que "siempre se ha hecho" (cuando menos: siempre, en la memoria del administrador). Por ejemplo: nuestra vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Ley 13/1995 de 18 de mayo), derogó la anterior Ley de Contratos del Estado, dictada por Decreto 923/1965 de 8 de abril, que a su vez derogó el capítulo quinto de la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911 (que había sido reformada ya por Ley de 20 de diciembre de 1952). Hasta la fecha toda la normativa sobre contratación pública en España siempre ha obedecido a un único objetivo político: garantizar la igualdad de concurrencia de los licitadores posibles. Como señalaba anteriormente, es una directriz política que encuentra su origen en las preocupaciones normativas del político decimonónico; preocupado por garantizar que el estado fuese capaz de gestionar con objetividad sus cometidos. Ciertamente, en 2.001, esta directriz política sigue siendo una necesidad. Pero nada obsta para que, nuestro marco normativo, al regular la contratación pública, junto a esta directriz tradicional promueva el cumplimiento de otros objetivos políticos del estado moderno, de este al que llamamos social y democrático de Derecho. En el caso que nos ocupa nada debiera impedir que se promueva a través de los procesos de licitación, el cumplimiento de las políticas sociales promovidas por los gobiernos.

Cuando menos esa es la orientación de la Comisión de las



Comunidades Europeas, cuando en Noviembre de 1996, en el "Libro Verde. La Contratación pública en la Unión Europea. Reflexiones para el futuro" constata *«que estando en plena transformación, aun queda camino por recorrer hasta llegar al aprovechamiento pleno de nuestra política de contratación pública; ser eficaz en esa política es vital para el éxito del mercado interior y esencial para que el mercado único genere un crecimiento sostenido a largo plazo y cree empleo. Es importante la incorporación de las directivas en la legislación nacional, ya que, los Estados miembros tienen la importante función de cooperar con la creación de unas condiciones que garanticen tanto el buen funcionamiento de la competencia en la contratación pública como la prosperidad de nuestras empresas, que entronca con el actual debate sobre un Pacto de confianza para el empleo»*

También, en el apartado 5.42 del Libro Verde se indica lo siguiente: *"... la segunda posibilidad consiste en imponer como condición de ejecución de los contratos públicos adjudicados el respeto de obligaciones de carácter social, encaminadas, por ejemplo a fomentar el empleo de las mujeres o a favorecer la protección de determinadas categorías desfavorecidas. A este respecto, la verificación de una condición de este tipo debería tener lugar fuera del procedimiento de adjudicación del contrato (véase la sentencia Beentjes citada así como la comunicación de la Comisión sobre los aspectos sociales y regionales de los contratos públicos, de 22.9.89 COM 897 400 final DOCE C 311 de 12.12.89). Naturalmente sólo se autorizan condiciones que no tengan efectos discriminatorios, directos o indirectos, con respecto a licitadores procedentes de otros estados miembros. Además, debe asegurarse una transparencia adecuada mediante la mención de estas condiciones en los anuncios de licitación o en los pliegos de condiciones".*

Valorando el contenido del Libro Verde, el *Comité Económico y Social Europeo*, el 29 de Mayo de 1997, aprobó un dictamen que señala, entre otras cuestiones, la necesidad de una reflexión global y a largo plazo sobre los verdaderos objetivos que debe alcanzar una política europea de contratación pública, como elemento favorable para una mejor competitividad, un crecimiento con riqueza de empleo y una real integración de los mercados. Teniendo en cuenta las prioridades comunitarias, especialmente en materia social, las autoridades públicas adjudicadoras pueden integrar estas preocupaciones en los contratos públicos que realizan.

Una política europea en materia de contratos públicos de obras debería reforzar el concepto de "mejor oferta" o "oferta económicamente más



ventajosa", ya que el criterio del precio no es el único determinante. También se hace hincapié en considerar la mejora de las condiciones generales de acceso a la contratación, en especial para las pequeñas y medianas empresas. Así mismo, destaca el papel importante de los entes locales que son los que realizan la mayor parte de los contratos públicos.

No resulta extraño estas conclusiones si tenemos en cuenta que es el propio artículo 2 del Tratado de la Unión Europea el que subraya la prioridad de las políticas sociales, como uno de los objetivos de la Unión. Coherentemente, el Libro Verde señala que *"poderes y entidades adjudicadoras pueden verse obligados a aplicar los diferentes aspectos de la política social en el momento de la adjudicación de sus contratos, ya que las adquisiciones públicas pueden constituir un importante medio de orientar la actuación de los operadores económicos. Entre los ejemplos que ilustran esta situación, pueden citarse las denominadas "acciones positivas"; es decir, la utilización de un contrato público como medio de conseguir el objetivo deseado.*

Por todo ello, desde el momento de la entrada en vigor de las directivas de contratos públicos, se ha planteado constantemente la viabilidad y conveniencia de perseguir estos objetivos sociales.

Determinadas disposiciones, contenidas en todas las directivas, ofrecen la posibilidad de exclusión de empresas condenadas por delitos relativos a su moralidad profesional o comisión de una falta grave, también derivados de la violación de una legislación encaminada a fomentar objetivos sociales. Así se permite indirectamente a los poderes adjudicadores perseguir objetivos sociales, excluyendo de los procedimientos de adjudicación de contratos a los candidatos que no hayan respetado este tipo de legislación.

Otra posibilidad consiste en imponer como condición de ejecución de los contratos públicos adjudicados el respeto de obligaciones de carácter social. Esta condición deberá ser verificada fuera del procedimiento de adjudicación; no ha de tener efectos discriminatorios, directos o indirectos, con respecto a licitadores procedentes de otros Estados miembros, y ha de asegurarse la mención de esta condición en los anuncios de licitación o en los pliegos de condiciones.

De todo ello, se sugiere la aplicación de la figura de la discriminación positiva, en el ámbito de la contratación pública. Discriminación positiva puesta al servicio del cumplimiento de uno de los objetivos de las políticas sociales: la



promoción de sectores sociales especialmente desfavorecidos (mujeres, jóvenes, colectivos de difícil inserción laboral).

La figura jurídica de la discriminación positiva como instrumento para resolver conflictos entre derechos, es conocida, aceptada y aplicada en nuestro Derecho. Si bien es cierto que lo ha sido, principalmente, en materia de derechos laborales. O cuando menos, es en este ámbito donde su aplicación ha obtenido una aplicación más generalizada. Nada impide, desde el punto de vista conceptual, que esta misma técnica sea aplicada en el entramado jurídico que regula la contratación pública.

Ese es el horizonte al que apuntan los esfuerzos de la Comisión Europea. Hasta la fecha, las legislaciones nacionales (como veremos con pocas excepciones), se limitan a regular un proceso de concurrencia en términos tradicionales.

Las experiencias conocidas pivotan sobre las iniciativas de las llamadas *empresas de inserción* cuyo objetivo es facilitar la incorporación al mercado de trabajo a personas pertenecientes a colectivos con dificultades para acceder al mismo.

En Francia la empresa de inserción (EI), opera en el mercado ordinario. Como cualquier empresa, produce bienes y servicios destinados al mercado y sus recursos provienen fundamentalmente de sus ventas. La EI debe presentar garantías de viabilidad económica. No existen mercados reservados a las EI. Cuenta, eso sí, con un soporte estatal: una cláusula de "mieux disant social" en la concurrencia en los mercados públicos: Circular TEF 14193 de 29 de diciembre 1993, y Circular nº 95-94 de 14 de diciembre 95.

La circular interministerial (1993) conocida como de "mejora social" autoriza a tener en cuenta, en las licitaciones de mercados públicos, criterios relativos al empleo y a la lucha contra la exclusión.

En España, el marco normativo viene dado por la Ley 13/1995 que se quedó a las puertas de incorporar esta sensibilidad manifestada por la Comisión Europea. Que sea así es razonable, si consideramos que a fin de cuentas el Libro Verde de la Contratación Pública en la Unión Europea, data del 27.11.1996, es decir, que corresponde a un debate posterior a la promulgación de nuestra ley de contratos. Ley que, por otro lado, en su



preámbulo justifica su aparición precisamente por la voluntad de adaptar nuestro proceso de licitación a las directivas comunitarias.

Nuestro marco normativo regula el proceso de adjudicación de contratos públicos en base al interés público. Interés que se concreta en asegurar la igualdad de los licitadores. Exclusivamente. No obstante, nada impide que una modificación de la vigente ley de contratos, incluyera en el concepto de interés público, junto a la igualdad de los licitadores, la aplicación de políticas sociales. Es más, participamos de la opinión que aun sin esperar a la deseable modificación de la Ley 13/95, el marco jurídico vigente (conformado no tan solo por la regulación expresa de la ley 13/95, si no, además, por la normativa europea y la jurisprudencia) permite la incorporación al proceso de licitación, de cláusulas sociales.

Jurisprudencia española:

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 1 de octubre de 1.993 cuando en su Fundamento de Derecho Tercero nos dice lo siguiente:

"Aunque el sistema de concurso, frente a los otros sistemas de selección del contratista, ofrece a la Administración un mayor margen de libertad en la elección, sin embargo ésta no puede ser tan absoluta que permita una arbitrariedad, que viene prohibida por el art. 9 CE. Ese margen de libertad está limitado, de un lado, por los mecanismos de control que el ordenamiento jurídico ofrece para revisar la actividad discrecional y de otro, por el propio pliego de condiciones, que es ley del concurso, y que obliga tanto a los concursantes como a la administración contratante. En este último aspecto es suficientemente claro el art. 15 RCCL de 9 Ene. 1953, al señalar que "en el concurso la licitación versará sobre las circunstancias y elementos relativos al sujeto y al objeto del contrato, y la adjudicación se otorgará a la proposición que, cumpliendo las condiciones del pliego, resulte más ventajosa, sin atender únicamente la oferta económica y según el juicio de la Corporación, que será discrecional si la Ley o la convocatoria no determinasen motivos de preferencia".

Parece claro, pues, que aquí lo importante es que la actividad



discrecional de la Administración licitante del Contrato no incurra en arbitrariedad y según la Sentencia que acabamos de citar parece ser que aparte del lógico control jurisdiccional del que puede ser objeto dicha discrecionalidad, el propio Pliego de Condiciones Particulares actúa como garantía de que no se incurra en arbitrariedad. Ahora bien, esto sucede a la hora de llevar a cabo la adjudicación del Contrato, pero podría ser que fuera a la hora de redactar las Condiciones Particulares del Contrato cuando la Administración contratante incurriera en esta supuesta arbitrariedad.

Al respecto nos resulta de gran importancia, por su novedad, lo expuesto en el Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia de la Sección 5ª de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 15 de julio de 1.996 a cuyo tenor:

"Como ya hemos dicho, el principio general que rige la materia es el de que la clasificación del contratista le habilita para concurrir a los contratos que pretenda realizar la Administración. Ello no implica, sin embargo, que la Administración no pueda introducir requisitos específicos, por vía de Condiciones Particulares. Esta posibilidad está contemplada en los artículos 110 y 312 del Reglamento de Contratación. Pero tanto por la naturaleza de los Pliegos de Condiciones Particulares, como por el contenido de los artículos 110 y 312, citados, tales criterios objetivos han de ser precisos, justificados y habrán de tener en cuenta, entre otros, los siguientes criterios, experiencia en modernas tecnologías, programación de la obra y criterios análogos".

La clave de la cuestión para la no incursión en arbitrariedad, radica en que la justificación del requisito que se introduzca como condición en la contratación sea objetiva, lógica y razonable. Esto viene reforzado por la Sentencia de la Sección 5ª de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 30 de junio de 1.997 que va en esta línea en su fundamento de Derecho Tercero:

"... no se vulnera el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución porque se convoque un concurso para la adquisición de productos de



importación o, en general de material que requiera una concreta especificación técnica, puesto que ello puede venir impuesto por necesidades de moderna y alta tecnología, no hay vulneración de igualdad porque se formulen en los pliegos de contratación especificaciones a determinadas marcas o modelos siempre que se ajusten a lo establecido en el artículo 244 del Reglamento de Contratación, en el sentido de no limitar sino de admitir otros productos equivalentes..."

También por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 5 de marzo de 1.996 en su Fundamento de Derecho Tercero:

"... Resultando fácil deducir de todo ello, como norma que el ordenamiento jurídico impone a la Administración en supuestos como el enjuiciado, aquella según la cual la no contratación de un medio, que en sus características técnicas se presenta como homogéneo a otros si contratados, exigirá, como requisito preciso para que el derecho a la igualdad en la aplicación de la norma no resulte vulnerado, que la exclusión obedezca a una justificación que se muestre como objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados.."

En lo que hace referencia al otro aspecto que hemos hecho mención anteriormente, el de la protección de un supuesto interés de carácter social o público destaca la Sentencia, una vez más, de la Sección 5ª de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1.997 en su Fundamento de Derecho tercero.

«La desviación de poder en que se insiste carece también de toda consistencia, a la vista del expediente administrativo y de la prueba practicada en primera instancia. En el procedimiento de concurso -que se ha seguido correctamente en el caso- la Administración no está obligada a aceptar el mejor precio, sino la oferta más favorable al interés público. Los



documentos existentes en el expediente justifican claramente la decisión del órgano de contratación al valorar las dos ofertas más favorables (la del apelante y la de la empresa que resultó adjudicataria) e inclinarse por la segunda, ya que en la experiencia de la propia Administración municipal respecto de contratos anteriores con ambas empresas se consideró, por las ponderadas y no desvirtuadas razones que expresan los informes municipales, que la oferta de la segunda empresa no había incurrido en deficiencias en la prestación de servicios, y era la más conveniente a los intereses de la Administración contratante"

El interés público

¿Quién define el interés público? Parece razonable sostener que el parlamento y los gobiernos; como concreción de la voluntad popular tienen la función de definir, en cada época, las políticas que tiendan a beneficiar el interés público. El interés público no es un concepto inmutable a lo largo de los tiempos. Por ello, si universalmente está admitido que convienen al interés público las políticas sociales que luchan contra la exclusión ¿que impide que en la definición de interés público en orden a los procesos de licitación, las administraciones incorporen como elementos objetivos criterios de políticas sociales?. Personalmente, creo que nada.

Ciertamente se puede argumentar en contrario que estaríamos ante una colisión de derechos, los derivados del principio de igualdad de los licitadores, protegido por el artículo 14 de la Constitución y los derivados de las políticas sociales desarrolladas en aplicación de lo dispuesto por el capítulo tercero del mismo texto constitucional. La solución al conflicto la hemos de buscar en la aplicación de la técnica de la discriminación positiva.

Jurisprudencia en la Comunidad Europea

Un ejemplo de técnica de discriminación positiva es la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de noviembre de 1.997, dicho tribunal se declara partidario de este tipo de actuación cuando se le plantea la siguiente cuestión prejudicial:



- En el Asunto 31/87, Gebroeders BeentjesBV contra Estado de los Países Bajos se planteó ante el Tribunal la licitud de la inclusión de una condición para la adjudicación de un contrato de obra pública, con arreglo a la cual se exigía al contratista que contratara a un determinado número de trabajadores en paro prolongado e inscritos en una oficina regional de empleo.
- En el asunto Beentjes el TJCE acogió expresamente el hecho de que los estados miembros incorporen a sus procesos de licitación, como criterios objetivos, elementos de sus políticas sociales. Con este pronunciamiento el Tribunal ha dejado la puerta abierta a la posibilidad de estimar como válidas cláusulas incluidas en anuncios de licitación de contratos públicos que persigan como objetivos combatir el desempleo juvenil, la formación profesional, la sanidad, la seguridad social o la supresión de la discriminación por motivos de raza, religión o sexo. Ello siempre y cuando estas cláusulas respeten el Tratado de la Comunidad Europea y las disposiciones de las directivas sobre contratos públicos, lo que exigirá, en cualquier caso, un análisis individualizado.

Como señalan Fernández Martín y Stehmann, en la sentencia Beentjes el Tribunal parece admitir la utilización por los poderes públicos adjudicadores de consideraciones sociales en la contratación pública.

En definitiva, la contratación pública, aunque de forma limitada, se puede utilizar como instrumento de política social y regional. Es más, estos fines han sido claramente potenciados con la aprobación del Tratado de la Unión Europea. En este sentido, el artículo 2 del Tratado contempla la misión de promover la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros, que constituyen objetivos esenciales para lograr el progreso y el éxito de la Comunidad; en la letra j) del artículo 3 se especifica que el fortalecimiento de dicha cohesión es una de las tareas que debe llevar a cabo la Comunidad para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2; en fin, el artículo 130 A del Tratado de la Comunidad Europea destaca la importancia de avanzar en el camino de la cohesión económica y social, la Comunidad, establece el párrafo segundo del citado precepto, se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.



Como señalan Van Gersen y Gilliams, el Tribunal ha insistido en la necesidad de que las directivas sobre contratos públicos se interpreten de manera conforme con los principios del Tratado. Artículo 2 de Tratado: procurar la cohesión social y económica.

En definitiva, la inclusión de cláusulas sociales en los procesos de licitación de obra pública, será una práctica común en los países de la Unión a corto plazo. Sería deseable que desde nuestro país adoptemos las iniciativas necesarias para permitir que la contratación de obra pública, lo antes posible, sirva también al cumplimiento de las políticas sociales.



CONCLUSIONES.

Las empresas sociales que tienen como objetivo la inserción en el mercado de trabajo de las personas con desventajas podría considerarse como una alternativa a los fallos y a las políticas tradicionales de empleo. En algunos aspectos, ellas reproducen las soluciones adoptadas por el empleo soportado (como la formación ocupacional). Pero en otros aspectos son distintas de ellos, particularmente cuando se mira su marco institucional específico y la forma que toman las organizaciones, y porque su principal objetivo es la inserción en el mercado de trabajo (temporal o permanente) de las personas de difícil empleabilidad, pueden estar en posición de ofertar empleo a los otros empleadores con creíble información, buscando las verdaderas habilidades de los formados, a la vez que reducir el coste y el riesgo de los empleadores que deberían hacer por su contratación. Consecuentemente, la presencia de este particular tipo de empresa incrementa el funcionamiento del mercado de trabajo.

Las empresas sociales de inserción por el trabajo, especialmente las de "transito", deben ser consideradas como la respuesta más innovadora al problema de la integración social y profesional de las personas con desventajas a través del mercado de trabajo.

El proceso de segmentación y dualización del gran mercado de trabajo -cómo eje del sistema económico capitalista- es transvasado al espacio público de las Administraciones Públicas (empieza a ser habitual hablar de "mercados públicos"), de modo que también las Administraciones tienden en su estructuración de recursos humanos a reproducir dicha dualización.

De este modo, a la gran empresa le sucede la división entre empresa matriz y empresas auxiliares y a la Administración como espacio no sujeto a las reglas del mercado como reverso y garantía para que los mercados puedan seguir operando también va introduciendo esta dualización no ya solo con su propio personal (funcionario de carrera y personal temporal: interino y laboral temporal), sino a través de los mecanismos propios de la contratación administrativa.

Por ello es necesario introducir medidas tendentes a no contribuir, y en alguna medida a paliar, los efectos de esa periferia social desregulada con



enormes crecimiento en el sector servicios y que va enquistando en los propios mercados públicos de mano de la contratación administrativa.

ASI, EL CES PROPONE

PROPUESTAS PARA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE JAEN

Constituir un "Observatorio de posibles actividades generadoras de empleo" y distinguir aquellas que puedan ser susceptibles de llevarse a cabo a través de Empresas de Inserción.

Incluir cláusulas sociales en los procesos de licitación de obra o servicio público.

Incentivar la puesta en marcha de empresas de inserción auspiciadas por ONG,s.

Confeccionar un estudio a través de las Agencias de Desarrollo Comarcal y el Instituto Provincial de Asuntos Sociales sobre la viabilidad de implantación de empresas de inserción y colectivos y territorios de la provincia que pudieran beneficiarse de estas iniciativas.

Propiciar e impulsar la creación de empresas de inserción en las que sumen intereses empresas privadas y ONGs, para la consecución de servicios.

Establecer reservas de obra o servicio público que sirvan para el apoyo de programas dirigidos a personas en riesgo de exclusión social a través de las empresas de inserción.

Posibilitar junto con otras administraciones la celebración de "Contratos Sociales" que permita aprovechar todos los recursos disponibles de una forma horizontal y coherente con el diagnóstico obtenido.

PROPUESTAS PARA LA JUNTA DE ANDALUCIA

Legislar sobre empresas de inserción al igual que lo han hecho las Comunidades Vascas y Navarras, A tenor de las recomendaciones de EIDA.



Asumir la propuesta de un Plan Andaluz de apoyo a las Empresas de Inserción presentado por la Asociación de Empresas de Inserción de Andalucía (EIDA)

PROPUESTAS PARA LOS EMPRESARIOS

Dar a conocer a los empresarios el modelo de empresa de inserción, y explicarles las ventajas del mismo, asesorándoles en la formación de E.I. estableciendo los debidos contactos con aquellos agentes sociales u ONGs que estén dispuestos a dar soluciones a colectivos en riesgo de exclusión social a través de las E.I.

Estudiar y proponer experiencias mixtas de gestión entre empresas normalizadas y empresas de inserción.

Incentivar la agrupación de empresas de inserción vertebradas al interior de la C.E.J.

PROPUESTAS PARA LOS SINDICATOS.

Animar a los sindicatos a formar parte de las Empresas de Inserción de manera especial a través de sus fundaciones de solidaridad social.

Elaborar cláusulas para incluir en los distintos convenios colectivos aplicables a las empresas de inserción, según actividad.

PROPUESTAS PARA LA ECONOMIA SOCIAL.

La experiencia cooperativista han sido uno de los grandes aportes del siglo pasado. Su capacidad para investigar y experimentar nuevos yacimientos de empleo, su propia componente comunitaria y solidaria entre los trabajadores que la integran, su disposición para sortear obstáculos nada fáciles, convierten a las experiencias de economía social en las mejores adaptadas para llevar a cabo experiencias de Empresas de Inserción. No obstante la normativa por las que se rigen dificultan la adopción de modelo de empresa de inserción. En cualquier caso recomendamos desde el CES se realicen por FAECTA los estudios y las propuestas que entienda oportuno que sirvan para adecuar experiencias de Cooperativismo a las de Empresas de Inserción. Recordamos que en Sevilla, por la Federación Empresarial Andaluza de Sociedad Laborales (FEANSAL) se llevan a cabo experiencias de E.I.



PROPUESTAS PARA LA UNIVERSIDAD

Diseñar una oferta formativa para Gerentes de Empresas de Inserción que aúne los necesarios conocimientos en "lo social" y "lo empresarial". O que contenga los conocimientos suficientes para hacer frente tanto a los objetivos económicos como los objetivos sociales de las Empresas de Inserción.

RECOMENDACIONES A LOS AYUNTAMIENTOS A TRAVES DE LA FAMP.

Solicitar de FAMP una directriz para las administraciones locales de la provincia en la que anime a las mismas a llevar a cabo políticas activas de empleo como elementos vitales para la inserción y la lucha contra la exclusión social. Invitándoles a que apoyen o impulsen cuantas iniciativas de empresas de inserción consideren viables en su territorio.

RECOMENDACIONES GENERALES:

Igualmente entendemos que junto al necesario impulso de las empresas de inserción como instrumentos de transición al mercado de trabajo convencional es necesario fortalecer aquellas que propician empleo de calidad. Por consiguiente recomendamos las siguientes medidas:

Exclusión de la subcontratación.

Estimamos desde el C.E.S. que las empresas adjudicatarias en el ámbito Municipal/Provincial deberán desarrollar su prestación con medios propios, excluyéndose expresamente toda fórmula de subcontratación. A tal efecto, debe de hacerse constar expresamente en el contrato la prohibición por parte del adjudicatario de recurrir a terceros para la realización parcial de la prestación objeto del contrato administrativo, dada la nocividad de los procesos de subcontratación.

Prohibición de utilizar los servicios de las ETT.

Igualmente entendemos y así recomendamos que la administración local, los Entes, Organismos Autónomos, Agencias, Consorcios, Fundaciones y Empresas Públicas o con participación pública, en el ámbito territorial de nuestra provincia no deberían utilizar Empresas de Trabajo Temporal para



resolver sus necesidades laborales. Tampoco la podrán utilizar las empresas adjudicatarias so pena de rescisión inmediata.

Jaén a 10 de Septiembre de 2001

El Redactor
Rafael Latorre Ramiro.



ANEXO

PLIEGO DE CONDICIONES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS PARTICULARES QUE, ADEMÁS DE LOS GENERALES, REGIRAN LA CONTRATACIÓN MEDIANTE PROCEDIMIENTO ABIERTO Y POR EL SISTEMA DE CONCURSO DE LA EJECUCIÓN DE UN PROYECTO DE INSERCIÓN SOCIO-LABORAL DE UN MÍNIMO DE /EJECUCIÓN DE LAS OBRAS CONSISTENTES EN

1) OBJETO DEL CONTRATO

Es objeto del contrato la ejecución de un proyecto de inserción socio-laboral de un mínimo de ... personas en la prestación del servicio consistentes en (la limpieza viaria de las siguientes calles del municipio) (el mantenimiento de los siguientes jardines municipales) (la limpieza de los siguientes bosques) etc./en en la realización de las siguientes obras de reparación y mantenimiento, etc.....

.....
.....
.....
.....
.....

Los licitadores tendrán que presentar el proyecto de inserción -laboral que tendrá que recoger los requerimientos mínimos que, en este sentido se indiquen en el presente pliego de condiciones económico-administrativas particulares.

De acuerdo con aquello que señala el artículo 6 de la Ley 13/95, mirando la naturaleza mixta de este contrato y a la mayor importancia desde el punto de vista económico de la prestación consistente en la ejecución del proyecto de inserción socio-laboral, esta contrato tiene la consideración de contrato administrativo de servicios, categoría 25 "Sociales y de salud".

2) FINANCIAMIENTO DEL CONTRATO



El presente contrato se financiará con cargo a la partida del vigente Presupuesto.

3) PAGO DEL PRECIO DEL CONTRATO

El pago del precio del contrato se realizará por mensualidades vencidas, previa conformidad de los servicios municipales correspondientes

4) DURACIÓN DEL CONTRATO

El contrato tendrá una duración de, siendo susceptible de prórroga, hasta un máximo de.....

5) TIPO DE LICITACIÓN

El presupuesto del contrato que servirá de base a la licitación se establece enpesetas, que podrá ser mejorado a la baja.

6) CAPACIDAD PARA CONTRATAR

Están capacitados para contratar las personas naturales o jurídicas comunitarias o extracomunitarias, que tengan plena capacidad de obrar y acrediten su solvencia económica, profesional y técnica de acuerdo con lo que se señala el artículo 19 de la LCAP y no estén afectados por ninguna de las prohibiciones para contratar a las cuales se refiere el artículo 20 del mismo texto legal.

Las empresas interesadas han de ser empresas de economía social o empresas colaboradoras de inserción que demuestren que su objeto social es la inserción, que sus beneficios repercutan en la creación de lugares de trabajo dirigidos a los colectivos de riesgo, mediante tareas que combinen la formación y la ocupación con experiencia práctica.

Por lo que se refiere a su solvencia económica, financiera y técnica, las empresas tendrán que demostrar que cuentan con los recursos necesarios para cubrir dos aspectos fundamentales: Instrumentos socio-pedagógicos e Instrumentos de gestión empresarial.

Las empresas interesadas, han de demostrar que cuentan con los medios personales y materiales suficientes para poder cubrir las exigencias mínimas previstas,



tanto técnicas como profesionales y la de asumir la orientación, formación y adaptación social y profesional de los destinatarios a los cuales va dirigido el proyecto.

Además, las empresas tendrán que justificar sus actividades como empresa de inserción, mediante la aportación de una Memoria de actividades y la acreditación de los contratos laborales firmados con personas en situación de exclusión social y/o colectivos especiales en los últimos dos años.

Las empresas pueden presentarse mediante una Unión Temporal de Empresas, sabiendo que como mínimo una de ellas tenga las características de empresa de economía social o colaboradora de inserción.

Por otra parte, las empresas licitadoras presentarán una relación de las obras o servicios realizados y que sean similares a los que son objeto de este contrato.

7) GARANTÍAS

La garantía provisional se establece en el 2% del tipo de licitación. La garantía definitiva se fija en el 4 % del tipo de licitación. Estas garantías podrán constituirse en cualquiera de las formas previstas en los artículos 36 y 37 de la LCAP.

8) REQUERIMIENTOS MÍNIMOS DEL PROYECTO DE INSERCIÓN SOCIO-LABORAL

El proyecto de inserción socio-laboral que tendrán que presentar los licitadores irá dirigido a los colectivos vulnerables en situación de gran desventaja en el mercado de trabajo, por falta de formación o experiencia laboral suficiente, por discapacitación, etc. y que necesiten apoyo para incorporarse laboralmente y económicamente a la sociedad. Los colectivos prioritarios que tendrá que tener en cuenta el proyecto de inserción son los destinatarios de la Renta Mínima de Inserción, los jóvenes que no han accedido al mercado laboral o lo han hecho de una forma muy precaria y los parados de larga duración y que vivan en el municipio/la comarca de...

El proyecto que se presente tendrá que contemplar los siguientes objetivos:

- 1) Desarrollar una estrategia de inserción para la ocupación de formación en alternancia y de acompañamiento laboral.
- 2) Buscar la incorporación social a través de la autonomía de las personas y potenciando la autoestima.
- 3) Determinar a los colectivos a quien se dirige, destinatarios de la RMI, jóvenes, parados de larga duración y valorar si se quiere incidir



más en un colectivo y porqué. Las personas contratadas tendrán que tener su residencia en...

- 4) Justificar el número de personas, horas y perfiles necesarios para ejecutar el proyecto.
- 5) La metodología que se llevará a cabo, siempre en función de la obra (o servicio) y los colectivos, así como la duración, por lo que se tiene que indicar la estructura óptima que se aplicará, en concreto, al proyecto presentado.
- 6) Definición de la selección, determinando su organización y los criterios que se seguirán.
- 7) Definición del seguimiento de la obra (o servicio) desde su comienzo y hasta su finalización.
- 8) Definición de la formación, organización, horas y tipo siempre adecuado a la obra (o servicio) y a los perfiles de los colectivos, con el objetivo de conseguir una mayor cualificación profesional.
- 9) Definición de los mecanismos de acceso al mercado ordinario, proponiendo iniciativas para que los colectivos a los cuales va dirigido el programa puedan acceder.
- 10) Especificar las formas de evaluación internas además del método seguido durante su ejecución y finalización.
- 11) Designación de un responsable del proyecto.

9) ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LA OBRA O SERVICIO A REALIZAR

La obra o servicio mediante el cual se implementará la inserción socio-laboral objeto del presente contrato se tendrá que ejecutar de acuerdo con la memoria valorada/pliego de prescripciones técnicas/proyecto aprobado por la Corporación local.... en fecha...

En este documento constan especificaciones, si procede, aquellos lugares de trabajo que por su especialización queden exentos de ser proveídos a través de personas en situación de exclusión social.

10) PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES

Las proposiciones se presentarán en el Registro General de la Corporación de.... en horas de oficina durante los 26 días naturales siguientes al de la publicación del



anuncio de licitación en el Boletín Oficial de la Provincial.

Las proposiciones constarán de 2 sobres cerrados, a cada uno de los cuales se le hará constar una referencia al contenido y el nombre del licitador.

1) Sobre A. Documentación Administrativa

En este sobre se tendrá que incluir la siguiente documentación.

- Escritura de constitución de la sociedad mercantil, debidamente inscrita en el Registro Mercantil.
- Poder bastantado por el Secretario o por los Servicios jurídicos de la Corporación.

En el caso que concurren dos o más empresas que piensen constituir una unión temporal para la ejecución del contrato, cada una de ellas tendrá que acreditar su personalidad y capacidad, indicando los nombres y las circunstancias de los empresarios que suscriben las proposiciones, la participación de cada una de ellas, y designando la persona que, durante la vigencia del contrato ostentará la representación de la unión ante la Administración.

- Resguardo acreditativo de la constitución de la garantía provisional.
- Declaración del licitador en la que haga constar que no se encuentra afectado por ninguna de las prohibiciones para contratar a las se refiere el artículo 20 de la LCAP.
- Acreditación de la solvencia económica, financiera y técnica de los licitadores, de acuerdo con lo que se indica en la cláusula.
- Para las empresas extranjeras la declaración de someterse a la jurisdicción de los Juzgados y Tribunales españoles para todas las incidencias que de manera directa o indirecta puedan surgir del contrato, con renuncia, en su caso, en el fuero jurisdiccional extranjero que pudiese corresponder al licitador.
- Certificación acreditativa de inclusión en el censo de empresas y entidades colaboradoras de inserción (en el supuesto de haberse establecido en la Administración Autónoma o en la Administración Local convocante)
- Certificación acreditativa de encontrarse al corriente de las obligaciones tributarias impuestas por las disposiciones vigentes.
- Certificación acreditativa de encontrarse al corriente de las obligaciones de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes.

2) Sobre B. Proposición económica



Se ajustará al modelo que, figura en la cláusula final del presente Pliego de Condiciones y se presentará en sobre cerrado. Cada licitador sólo podrá presentar una sola proposición. Tampoco podrá suscribir ninguna propuesta en unión temporal con otras si lo ha hecho individualmente, y tampoco podrá figurar en más de una unión temporal.

Además se acompañará el proyecto de inserción socio-laboral redactado en base a los parámetros mínimos establecidos en el presente pliego de condiciones.

11) MESA DE CONTRATACIÓN

La mesa de contratación estará integrada o constituida de la siguiente manera:

- Presidente, que será el Presidente de la Corporación o Diputado/Concejal en que delegue.
- Vocales, que serán el Diputado/Concejal de(obra o servicio objeto del Concurso) y del Diputado/Concejal de Asuntos Sociales.
- El Interventor de la Corporación
- El Secretario de la Corporación, que actuará como Secretario de la Mesa.

12) APERTURA DE PROPOSICIONES

El acto de apertura de pliegos tendrá lugar a las 12 horas del siguiente día hábil al de la finalización del término para la presentación de ofertas. En el caso que éste fuese sábado la apertura tendrá lugar al siguiente día hábil. El acto de apertura se regirá por aquello que dispone el Pliego de Condiciones Económico-Administrativas Generales y, en su defecto, por el Reglamento General de Contratación del Estado.

13) CRITERIOS PARA LA ADJUDICACIÓN DEL CONCURSO

Los criterios que servirán de base para la adjudicación del concurso por orden decreciente de importancia serán los siguientes:

-Valoración del proyecto de inserción socio-laboral presentado, en este sentido se tendrá en cuenta:

- *La viabilidad y el interés local del proyecto



*El número de personas contratadas

*La definición detallada dentro del proyecto de la metodología, el seguimiento y evaluación.

*La continuidad de la actividad iniciada en el territorio fruto del proyecto.

*La definición de los mecanismos de derivación al mercado ordinario en la finalización de los contratos laborales firmados con motivo de la ejecución del proyecto de inserción presentado ... hasta ... puntos

-Experiencia de la empresa, licitadora en, la ejecución de contratos, el objeto principal de los cuales sea la inserción socio-laboral ...hasta ... puntos.

-Por el precio ofertado hasta puntos.

-Por la experiencia acreditada en la realización de obras o servicios similares a los que son objeto del contratohasta puntos.

14) ADJUDICACIÓN DEFINITIVA

El órgano local competente, una vez recibida la documentación de la Mesa de contratación y evacuados los informes correspondientes acordará de forma motivada dentro del término máximo de 3 meses siguientes a la apertura de proposiciones económicas la adjudicación del contrato a la proposición más ventajosa según resulte del cómputo del baremo de méritos que figura en la cláusula... del presente Pliego. También podrá acordar declarar el concurso desierto.

El acuerdo de adjudicación definitiva será notificado a los participantes en la licitación y se publicará en el Boletín Oficial de la Provincial.

En la notificación del acuerdo al adjudicatario del contrato se le requerirá para que constituya la garantía definitiva.

15) OBLIGACIONES DEL ADJUDICATARIO

La empresa adjudicataria, además de las generales que se deriven de la LCAP, asumirá las siguientes obligaciones.

a) Contratar personal objeto de la inserción socio-laboral, que resida en



el municipio/la comarca, especificando el tipo de contrato y su duración.

b) Asumir las obligaciones que se deriven de la Ley, del Convenio colectivo correspondiente y de la voluntad de las partes manifestada en el contrato de trabajo.

c) Asumir el pago de las cuotas de la Seguridad Social que le pertenezcan, de acuerdo con la modalidad usada.

d) Satisfacer a los trabajadores contratados el salario establecido de acuerdo con la normativa laboral vigente y de acuerdo con el convenio colectivo correspondiente.

e) Cumplir escrupulosamente la normativa vigente referida a las normas de seguridad y salud laboral.

f) En el supuesto que una persona en proceso de inserción rescinda su relación laboral, el adjudicatario queda obligado a contratar un nuevo trabajador que le sustituya de forma inmediata, con las mismas condiciones iniciales.

g) En el supuesto que sea el adjudicatario quien despida al trabajador contratado tendrá que presentar un informe justificativo de su decisión y tendrá, igualmente, que sustituirlo de forma inmediata y con las mismas condiciones iniciales.

h) Ejecutar la obra o servicio a través del cual se implementará el proyecto de inserción socio-laboral de acuerdo con la memoria valorada/pliego de prescripciones técnicas/proyecto aprobado por la Corporación en su día.

16) FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO

El contrato se formalizará en la fecha y hora que se indique por la Corporación, en la sede de ésta, en el término máximo de 30 días contados a partir del día siguiente al de la notificación del acuerdo de adjudicación.

17) GASTOS

Correrán a cargo del adjudicatario los siguientes gastos:

a) La de los anuncios que comporte el concurso y todos aquellos que puedan generar la preparación y formalización del contrato.

b) Los tributos estatales, municipales y regionales que deriven del contrato.

c) Asumir el pago del I.V.A. que se entenderá incluido en el precio de adjudicación.

d) Las de formalización pública del contrato, en su caso.



18) REVISIÓN DE PRECIOS

(En función de la duración y naturaleza del contrato).

19) RESOLUCIÓN DEL CONTRATO

El contrato podrá extinguirse por cualquiera de las causas de resolución previstas en los artículos 112 y 214 de la LCAP.

20) RÉGIMEN JURIDICO APLICABLE

Por todo aquello que no esté previsto en el presente Pliego de Condiciones Económico-Administrativas particulares será de aplicación la del Pliego de Condiciones Económico-Administrativas Generales aprobado por la Corporación en fecha....., la Ley 13/95, del 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, el Reglamento General de Contratación del Estado y de otras disposiciones concordantes.

21) NATURALEZA DEL CONTRATO Y JURISDICCIÓN COMPETENTE.

El contrato que regula el presente pliego de cláusulas, tiene naturaleza de contrato administrativo de servicios , en la categoría 25 "sociales y de salud" y. por tanto, las cuestiones que se planteen se han de resolver en vía administrativa y agotada esta vía, ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

ANEXO 1

MODELO DE PROPOSICIÓN

El D/D^a, mayor de edad, vecino de, con domicilio en, provisto de D.N.I. núm, telf. actuando en nombre propio o en representación de, en virtud de



Desea formar parte en el concurso convocado para la adjudicación del contrato de ejecución de un proyecto de inserción socio-laboral, mediante la prestación del servicio de/la realización de las obras de

Declara

1) Que conoce el pliego de condiciones administrativas particulares, el pliego de condiciones económico- administrativas generales, el pliego de prescripciones técnicas/memoria valorada/proyecto técnico, que rigen el concurso de referencia.

2) Que se compromete en caso de serle adjudicado el concurso, a cumplir estrictamente las cláusulas que se contienen en los documentos mencionados en el apartado anterior.

3) Que ofrece ejecutar el proyecto de inserción socio-laboral por el precio de..... IVA incluido.

4) Que se encuentra al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social.

5) Que aporta. según se pide en el Pliego de Condiciones económico administrativas particulares.

-El proyecto de inserción socio-laboral elaborado de acuerdo con las premisas básicas señaladas en la cláusula del Pliego de Condiciones.

-En sobre aparte, todos aquellos en los cuales se refiere la cláusula..... del Pliego de condiciones.

Lugar y fecha. Firmado: el licitador



Fuentes, citas y aportaciones:

Boletín Oficial de la Comunidad de Navarra
Boletín Oficial del País Vasco
Consejo Económico y Social del Reino de España
Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía
Isabel Vidal. Centro de Estudios Ciudadanía y Sociedad Civil Universidad de Barcelona
Coordinadora Catalana d'Empreses d'Inserció
Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente
Antonio José Vélez Toro. Letrado de Granada
Jorge López. IMFE Granada.
Edmundo Pérez Fernández. Universidad de Oviedo
Jorge Coque Martínez. Universidad de Oviedo
Julio Martínez Alcalde
Eduardo Fernández Guerrero
Javier Pérez Llorca
Blanca Miedes Ugarte. Observatorio Local de Empleo Universidad de Huelva
Asociación Jaén Objetivo Vida.