

La incorporación sociolaboral en el Plan de Lucha contra la Exclusión en Navarra

Manuel Aguilar Hendrickson
Miguel Laparra Navarro
Concepción Corera Oroz
Departamento de Trabajo Social
Universidad Pública de Navarra

1. EL PLAN DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN EN NAVARRA

El Plan de Lucha contra la Exclusión en Navarra 1998-2005 fue aprobado por el Gobierno de Navarra en junio de 1998 y ratificado por el Parlamento de Navarra en febrero de 1999. Su elaboración fue el resultado de un proceso que se inició en 1996, con el encargo de varios estudios previos al Grupo de Investigación sobre Exclusión Social de la Universidad Pública de Navarra. Estos trabajos incluyeron una evaluación del programa de Renta Básica entre 1990 y 1996 y una investigación sobre la exclusión social en Navarra. Finalizados estos estudios, un equipo técnico conjunto del Gobierno de Navarra y la Universidad Pública de Navarra elaboraron un anteproyecto que fue tomado como punto de partida para su discusión entre los diferentes departamentos del Gobierno, en primer lugar, y en el Parlamento Foral, en un segundo momento (1).

El Plan de Lucha contra la Exclusión incluye, en primer lugar, en su texto un diagnóstico de las situaciones de exclusión detectadas en la Comunidad Foral, así como la evaluación de los diversos dispositi-

(1) El documento final del plan, tal como fue aprobado por el Parlamento de Navarra, ha sido publicado como *Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005. Una respuesta a las situaciones de pobreza y marginación social*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1999. En esta publicación se incluye una parte sustancial de los estudios previos, aunque no su totalidad. Los informes de dichos estudios pueden obtenerse (en formato pdf) en las páginas *web* del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.

(<http://www.tsocial.unavarra.es/>).

vos en funcionamiento, en especial los relacionados con el programa de Renta Básica. En segundo lugar, establece los criterios inspiradores de la acción social pública en relación con la exclusión.

En tercer lugar, el Plan establece una serie de objetivos y medidas en los terrenos de la garantía de ingresos mínimos, la formación laboral y el empleo, el acceso a la vivienda y a la atención sanitaria, el acompañamiento social y la corresponsabilidad civil. Esta parte del Plan recoge tanto un diagnóstico de la situación de cada ámbito como las propuestas de medidas concretas a desarrollar.

Por último, el Plan establece un calendario para el desarrollo de las medidas y una valoración económica de su coste.

El Plan pretende ser mucho más ambicioso que un programa de renta mínima acompañado de medidas de inserción más o menos amplias. Este carácter del Plan se puede apreciar en algunos de sus rasgos más destacables.

En primer lugar, más de la mitad de los recursos que se prevé gastar en el período 1999-2005 corresponden a acciones en los campos de la vivienda y el empleo. La distribución de los recursos globales puede verse en la siguiente Tabla.

Tabla 1.

**DISTRIBUCIÓN POR CAPÍTULO DEL COSTE ESTIMADO
DE LAS MEDIDAS DEL PLAN DE LUCHA CONTRA
LA EXCLUSIÓN EN NAVARRA 1999-2005**

	Gasto previsto 1999-2005	
	Pesetas	%
1. Garantía de ingresos.....	3.601.089.000	20,0
2. Formación laboral y empleo.....	4.615.218.000	25,6
3. Vivienda.....	7.214.021.000	40,1
4. Educación.....	461.449.000	2,6
5. Salud.....	1.013.370.000	5,6
6. Acompañamiento social.....	1.000.785.000	5,6
7. Corresponsabilidad social.....	92.000.000	0,5
Total	17.997.932.000	

Hay que señalar que estas cifras son una estimación de costes, avalada tanto por el Gobierno como por el Parlamento de Navarra.

Cada año deben aprobarse las cuantías correspondientes al mismo en los Presupuestos Generales de Navarra. Estas estimaciones hacen referencia a los gastos adicionales a los ya previstos para el desarrollo de programas preexistentes al Plan.

En segundo lugar, las medidas del Plan no van dirigidas exclusivamente a los perceptores de la Renta Básica. Se trata de medidas que tratan de corregir los procesos de exclusión de diferentes ámbitos de la política social que en parte benefician a los perceptores de la Renta Básica, pero no sólo a ellos. La experiencia de las rentas mínimas de inserción, cuya población usuaria está delimitada por criterios estrictamente económicos, muestra que existen otras poblaciones, con ingresos algo superiores a la renta mínima tan necesitadas o más de los apoyos para su incorporación social.

2. EL DIAGNÓSTICO DE LOS PROBLEMAS DE EMPLEO

El Plan hace un diagnóstico de los dispositivos existentes hasta 1998 en el campo de la incorporación laboral de los colectivos excluidos. Fundamentalmente hace referencia a:

- El tratamiento de la inserción en el programa de Renta Básica.
- Las acciones de formación para el empleo.
- Los dispositivos de inserción laboral (empleo social protegido, inserción laboral en empresas y empresas de inserción).

Sintetizamos a continuación este diagnóstico.

La inserción en la Renta Básica

Formalmente no existe un *programa de Renta Básica* como tal. El Decreto foral 168/90 (modificado por el 13/91) regulaba la Renta Básica como una de las prestaciones individuales y familiares en materia de servicios sociales. Los Decretos forales 169/90 y 170/90 regulan una de las obligaciones de los perceptores de la Renta Básica, a saber, la de realizar contraprestaciones de tipo sociolaboral. Sin embargo, llamaremos aquí programa de Renta Básica al conjunto formado

por la prestación de Renta Básica propiamente dicha y a las diversas actividades de contraprestación o apoyo social y laboral vinculadas a la prestación (2).

El programa de Renta Básica se inscribe en el modelo que generalmente se conoce como de renta mínima de inserción. Es un modelo de prestación de protección frente a la pobreza extrema, que combina una prestación económica de renta mínima con una serie de medidas orientadas a favorecer la inserción social y/o laboral de las personas que acceden a la prestación económica. Las rentas mínimas de inserción tienen que regular la relación entre la percepción de la prestación económica y la participación en o acceso a las actividades de inserción. La forma más habitual es el establecimiento de un contrato, acuerdo o convenio de inserción entre la persona perceptora de la prestación económica y la Administración (habitualmente los servicios sociales). En dicho acuerdo se establecen una serie de compromisos mutuos de oferta de (por parte de la administración) y de participación en (por parte de la persona perceptora) actividades de apoyo social, formación, inserción laboral, escolarización, etc. La regulación suele insistir en el carácter consensuado y pactado de los contenidos del contrato, aunque la existencia del propio contrato sea obligatoria. Este es el modelo seguido en Francia, y en las Comunidades Autónomas del País Vasco, Madrid, Cataluña, Aragón y otras.

La regulación de la Renta Básica no sigue este modelo. La formulación concreta que sigue es la de regular una prestación económica de renta mínima con sus correspondientes requisitos de acceso (artículo 6, apartados 1 a 3 del decreto 13/91) y establece:

- 1. La *obligación* para los beneficiarios de «realizar como contraprestación una actividad de carácter sociolaboral acorde con sus condiciones y aptitudes personales».
- 2. Tales actividades serán *propuestas por el INBS* y podrán revestir las siguientes modalidades:
 - Actividades laborales encaminadas a la inserción en empresas o entidades públicas o privadas.

(2) Este diagnóstico hace referencia a la Renta Básica tal como venía funcionando hasta 1999. Este año, como consecuencia de la aprobación del Plan, su regulación se ha modificado sustancialmente.

- Actividades sociolaborales de interés colectivo y de finalidad no lucrativa (empleo social protegido).
 - Formación destinada a la adquisición o mejora de una cualificación profesional.
 - Acciones encaminadas a la búsqueda de empleo.
 - Acciones encaminadas a favorecer o recuperar su autonomía social.
- 3. La negativa a realizar la contraprestación propuesta, el incumplimiento virtual de la misma y el despido imputable al trabajador (en el caso de las medidas que conllevan contrato laboral) acarrearán la pérdida de la ayuda económica y la obligación de devolver lo «indebidamente percibido», así como la imposibilidad de acceder a la Renta Básica (sin establecer plazo de tiempo).
 - 4. Las personas mayores de 18 años no beneficiarias de la Renta Básica, pero consideradas como «sujetas a reinserción» por el INBS, podrán acceder a las actividades de inserción.

Se trata por tanto de un modelo diferente de regulación, que entra de lleno en el llamado modelo de la *contrapartida*, por oposición al llamado de *doble derecho*. Las acciones de inserción no son algo que debe ofrecerse a la persona interesada y cuyo contenido debe pactarse. Se establece claramente como una *obligación* del beneficiario, establecida *unilateralmente* por la Administración y, en concreto, por el órgano *central* de gestión de los servicios sociales (INBS) y no por los servicios que atienden directamente a la persona.

Los posibles contenidos abarcan una gama de actividades relativamente amplia, desde la formación, búsqueda de empleo, acceso a formas protegidas de trabajo y el apoyo social. Sin embargo, hay que resaltar que se da un énfasis claro a las que tienen que ver con el empleo. Tanto es así que son precisamente dos de las medidas de carácter laboral (empleo social protegido e inserción en empresas) las únicas que han tenido desarrollo posterior en una norma reguladora. En los servicios sociales de base es frecuente lamentar que el no desarrollo de las demás modalidades genera una cierta sensación de que

no pueden ponerse en práctica. Finalmente, cabe señalar positivamente la apertura de los dispositivos de inserción a personas que aun no reuniendo los requisitos de la Renta Básica estén «sujetos a reinserción». Ello evita el efecto límite que se produce para personas con graves dificultades de incorporación, pero que tienen por diversas razones ingresos superiores al baremo.

Este modelo presenta varios problemas importantes.

La discusión entre la lógica del doble derecho y la lógica de la contrapartida ha estado presente en la creación y puesta en marcha de las rentas mínimas de inserción. La opción casi general, al menos sobre el papel, es la del doble derecho, si bien es cierto que su aplicación práctica varía de unos contextos a otros. Las razones principales para sostener la concepción del doble derecho frente a la de la contrapartida son las siguientes:

1. Al tratarse de una prestación de garantía de mínimos de subsistencia resulta delicado establecer una obligación demasiado exigente. Piénsese que el importe de la Renta Básica es inferior para todos los tamaños de hogar al 25% de la renta familiar neta media, es decir, a la línea de pobreza extrema. Si una de las principales finalidades de la renta mínima es asegurar que nadie carezca de al menos un cierto mínimo básico de dinero al mes, no parece coherente establecer un mecanismo que pueda dar lugar a la desprotección cuando se produce un incumplimiento. Por eso muchos programas optan por una formulación más flexible (obligación de acordar acciones y realizar aquellas que se hayan acordado) y suelen interpretar el incumplimiento en términos benévolos. Sólo cuando el incumplimiento revela una mala fe o un posible fraude corresponde una suspensión de la prestación.

2. Los procesos de incorporación social no pueden diseñarse tecnocráticamente ni imponerse a las personas. Si se trata de que las personas que padecen problemas alcancen un grado razonable de integración en la vida social, es necesario apoyar a dichas personas para que construyan por sí mismas ese proceso. Por imprescindible que sea el apoyo técnico, económico y de todo tipo a ese proceso, nadie puede sustituir a la propia persona en su diseño y desarrollo.

Es cierto que pueden darse algunas situaciones de pasividad que pueden ser corregidas por medio de una cierta presión. Pero las situa-

ciones de pasividad y resignación corresponden a ambas partes, las personas usuarias y a los propios servicios sociales, lo cual parece aconsejar un cierto equilibrio en las exigencias para cada parte. Además, entrar en una lógica de derechos y obligaciones puede ser positivo, pero resulta más lógico plantearla en términos de las ventajas del esfuerzo y la implicación que en términos del castigo por no implicarse lo suficiente.

3. La prioridad dada a lo laboral plantea igualmente una serie de dificultades. En numerosos casos (la gran mayoría de los casos según la encuesta) aparecen problemas sociales de diverso tipo combinados con la carencia de ingresos y de empleo. Por tanto no siempre la oferta de un empleo, incluso de utilidad social, es la medida más adecuada para cada caso.

Muchos servicios sociales de base plantean cierta incomodidad por «no poder establecer contrapartidas de tipo social», lo cual refleja por una parte la consciencia de que las acciones de incorporación en muchos casos no deben enfocarse desde la perspectiva laboral, al menos a corto plazo, y por otra parte un cierto normativismo: como no hay un decreto que establezca claramente qué contraprestaciones sociales debo y puedo exigir, no lo puedo hacer. De lo que se trata, por contra, no es de imponer contraprestaciones sociales, sino de acordar medidas o acciones de tipo social, formativo, etc., que mejoren la situación de los perceptores, para lo cual no hace falta un decreto que lo regule, sino tiempo y medios para desarrollar el trabajo social que es función de los servicios sociales de base.

La formación para el empleo en Navarra (3)

La formación es una de las formas de integración que posee nuestra sociedad. En Navarra la oferta formativa es grande. Contempla tanto a los parados (formación ocupacional) como a los trabajadores (formación continua) y está subvencionada desde el Fondo Social Europeo de la Comunidad Europea, desde los fondos propios del Gobierno de Navarra y desde el FORCEM.

(3) Este apartado está basado en un informe monográfico sobre formación realizado por Maisa Urmeneta.

Las acciones que se desarrollan para estos colectivos son altamente valoradas tanto por las entidades que trabajan con estos colectivos como por las personas en situaciones de exclusión que acceden a los cursos. Objetivamente se comprueba que suponen un avance en la inclusión laboral. Observamos que todavía son necesarias actividades complementarias que favorezcan el que los colectivos en situaciones de exclusión accedan a los cursos.

Todos los cursos del Gobierno de Navarra llevan una evaluación intermedia y ex post, por lo que podemos conocer por un lado la valoración subjetiva de los alumnos en general y en el caso del Eje 3 del Objetivo 3 (personas en situación de exclusión social), y por otro lado los resultados objetivos de incorporación laboral tras la formación que han recibido.

El índice de ocupación (*colocación*) laboral en 1996 en el Objetivo 3 (parados) fue del 35%. Apenas existen diferencias respecto a la edad, pero sí al nivel de estudios. Los alumnos con nivel de estudios de certificado escolar/graduado escolar son los que registran un peor índice de colocaciones al finalizar el curso. Conforme se avanza en nivel formativo, aumenta el índice de inserción laboral.

En líneas generales, las personas participantes en las acciones del llamado Eje 3 (*excluidos*) mejoran su situación laboral, ya que son más los que trabajan y menos los que están en paro o buscan su primer empleo. El índice de inserción laboral es un 19%. Entre los centros mejor valorados están los que impartieron cursos en el Eje 3. En cuanto a los medios, son los alumnos del Eje 3 los que han considerado mejor los medios utilizados en la formación. Aún así hay que resaltar la necesidad de mejora de los medios técnicos con los que cuentan los reclusos a la hora de realizar la formación.

Sobre la utilidad de los cursos se consideran positivos, y se valora como principales utilidades la mejora en la cualificación y la profundización de los conocimientos. En los cursos básicos y de búsqueda de empleo es donde mayor importancia se le ha dado al contacto con otras personas y a la búsqueda de empleo.

Por ejes son los alumnos del Eje 3 y 4 los que en mayor medida dicen sentirse más seguros ante la vida tras realizar la formación. Respecto a los cursos son en los de cualificación básica y búsqueda de

empleo donde se encuentran mayoritariamente esta respuesta de seguridad ante la vida.

Los grupos desfavorecidos son el colectivo que más valora la formación que recibe (en medios, organización, utilidad ante la vida...) a pesar de que es el que menos se integra laboralmente a través de la formación.

En las entrevistas que hemos realizado a las entidades que dan formación en el Eje 3 del Objetivo 3 se aprecia la alta valoración que existe de estas subvenciones. Ya que ellos constatan que hay un fracaso escolar enorme entre su población (un 7% de las personas que realizaron cursos del Gobierno de Navarra para reclusos o ex drogadictos en 1995 y 1996 no finalizó los estudios primarios y un 25% sólo tiene el certificado de escolaridad)) y cuando los mandaban a cursos normalizados del INEM (les reservaban plazas) no eran capaces de aguantarlo y lo dejaban en un mes. Era un esfuerzo inútil de ellos y del INEM. Ahora en sus cursos adquieren las habilidades básicas necesarias (puntualidad, paciencia, perseverancia, orden, constancia...) y cuando remiten a alguien a cursos normalizados ya tienen la garantía de que finalizarán el curso.

Las entidades que trabajan en la formación de excluidos con sus propios presupuestos ponen de manifiesto los efectos positivos de la formación sobre la población excluida con problemas de comportamiento cívico, porque aunque tal vez no aprendieron de la materia en concreto, sí que estuvieron esas horas en el curso y no en la calle y además aprendieron a respetar al que habla, los horarios, etc. Si no hubiera una compensación económica estas personas nunca hubieran accedido al curso.

Mecanismos de exclusión de la formación

Las entidades que trabajan con estos colectivos afirman que las personas que sufren problemas de exclusión tienen muchas dificultades para llevar a cabo de forma individual un curso. No es tanto por el acceso, que casi siempre se ve favorecido por las distintas entidades impartidoras, sino porque carecen de las habilidades necesarias para realizar un curso normalizado: horarios, adaptación a las normas y ritmos..., por ello estas entidades han constatado que tienen más éxi-

to con cursos dedicados específicamente a este colectivo. Una vez que la persona tiene éxito en estos cursos esta preparada para integrarse en los cursos normalizados del INEM, etc. El problema está en que son pocas las entidades que pueden acogerse a una subvención del Gobierno de Navarra o del INEM.

En los cursos del Gobierno de Navarra, aunque no lo pone en la normativa, se les exige estar censado como centro de formación en el INEM. A los centros que imparten cursos del Eje 3 del Objetivo 3 (colectivos desfavorecidos) no se les exige porque realmente no son propiamente un centro de formación, sino que deben haber trabajado con anterioridad con la Dirección General de Trabajo.

Así que hay colectivos desfavorecidos que quedan desprotegidos porque al no ser ni drogadictos en rehabilitación ni reclusos no pueden acogerse a las subvenciones para formación. Así, por ejemplo, un grupo de jóvenes gitanos en paro y con escasa formación no tenía ningún curso específico para ellos e individualmente sólo podrían haberse acogido a uno de orientación en la búsqueda de empleo.

La dinámica del INEM es facilitar el que los excluidos accedan a la formación de forma individualizada, es decir, que se adapten a la oferta existente, sin tener que diseñar unos cursos específicos para estos colectivos. Los cursos específicos financiados por el INEM son excepciones, no aparecen en la relación de cursos, ni se ofertan. Son solicitudes muy concretas de estos centros que el INEM ha tenido a bien aceptar. En estos casos la valoración del INEM es negativa. En el caso de La Majarí la asistencia es muy baja.

Este es un ejemplo de los malos resultados de la descoordinación entre las entidades. El curso fracasó porque el profesor no congenió con los alumnos, algo fundamental en los cursos para gitanos. Esto se podía haber solucionado coordinándose las dos partes: la que financia y la que conoce al colectivo.

El INEM no apoya la acción de pagar a los alumnos una beca por hacer formación. El INEM puso en práctica esta técnica con resultados negativos sobre la formación (no sobre la redistribución de renta) en la población normalizada: hubo quien realizó la formación sólo

por la compensación económica y esto provocaba un desigual interés en los cursos, bajando el nivel de la formación. Esto no es aplicable al colectivo de excluidos, porque quien tiene necesidades básicas sin cubrir, no puede permitirse ir a un curso si no se soluciona su necesidad de renta. Esta dificultad explica en parte la exclusión de la formación de estos colectivos (sólo cinco de cada cien excluidos realiza formación según la encuesta), por tanto o compensas esa falta de renta o conservas la exclusión. Esto es un ejemplo de cómo una acción concreta en la gestión de un programa puede ser a la vez un problema para el conjunto de la población y un requisito para trabajar con los sectores más excluidos.

Para las entidades es muy importante el perfil de la persona que imparte el curso. Tiene que congeniar con el colectivo porque si no, el curso no tendrá éxito. Existen algunas dinámicas que, pensadas para la población en general, pueden ser positivas, pero que pueden afectar negativamente a las personas en situación de exclusión.

La ley contempla la igualdad de oportunidades, cuando no la prioridad de los colectivos excluidos, pero esto no se refleja en los presupuestos. Ni siquiera se tiene en cuenta a la hora de elegir los cursos que serán subvencionados. Se da poca prioridad a los cursos sin requisitos.

La situación podría resumirse en varios puntos:

- Los fondos dedicados a la formación en Navarra son lo suficientemente cuantiosos como para que se destine una parte, sin perjuicio de nadie, a la formación de personas en situación de exclusión social. Hoy en día los fondos que se destinan a la formación de personas con problemas de exclusión social son un porcentaje mínimo de los recursos existentes.
- La legislación del INEM (Plan FIP) y de la formación del Gobierno de Navarra, recoge la necesidad de primar a estas personas desfavorecidas a la hora de recibir formación subvencionada.
- La formación que se imparte para personas excluidas es altamente valorada tanto por las entidades que trabajan con estos colectivos, como por los propios alumnos. Objetivamente (Evaluación del Objetivo 3 del Gobierno de Navarra) su situación laboral mejora con la formación.

- Las entidades que trabajan dando formación a excluidos (sobre todo las entidades de la Red de Lucha contra la Pobreza) desconocen a menudo los recursos existentes y nunca han tratado de hacerse valer como grupo frente al INEM y a la Dirección General de Trabajo en cuestiones de formación; han ido por separado solicitando un profesor, o un curso, o la admisión de un sujeto concreto en un curso.
- Tanto en el INEM como en el Gobierno de Navarra ha habido sucesivos intentos por favorecer la formación de estas personas, pero ha habido problemas que han hecho difícil el acoplamiento, ya que las entidades que trabajan con los excluidos son quienes mejor conocen sus necesidades, pero en cambio no cumplen los requisitos necesarios para ser beneficiarios de subvenciones con las que impartir formación.
- En su forma de trabajar y de distribuir los recursos estas dos instituciones han generado procesos de exclusión:
 - INEM: Ha habido problemas que han hecho difícil el acoplamiento, ya que las entidades que trabajan con los excluidos son quienes mejor conocen sus necesidades, pero en cambio no están homologados como centros de formación, susceptibles de recibir subvenciones.
 - Dirección General de Trabajo del Gobierno de Navarra: La convocatoria tiene en cuenta al sector social más desfavorecido (drogadictos y reclusos) y a la población normalizada. Pero se desatienden a otros colectivos desfavorecidos, como las minorías étnicas... que en principio estaban recogidas en el Marco de Apoyo al Objetivo 3, 1994-1999.
 - Tal y como están las cosas la única oportunidad para estos centros era solicitar cursos al Gobierno de Navarra, Dirección General de Trabajo, dentro del Objetivo 3, y los fondos en este Eje sólo están destinados a problemáticas de drogodependencias, reclusos y discapacitados. Además, no son tan cuantiosos como para subvencionar todos los cursos de personas en situación de exclusión que se están dando en Navarra.

- Los colectivos desfavorecidos que acceden a la formación del Eje 3 del Objetivo 3 valoran por encima del resto la organización, los medios, la utilidad y se sienten más seguros ante la vida (Evaluación del Objetivo 3 del Gobierno de Navarra). Por ello hemos de plantearnos que la formación no sólo juega un papel de integración laboral sino que rompe con hábitos negativos, conecta a la persona con la sociedad y es una vía de acceso al mundo laboral.
- Las entidades que trabajan con personas desfavorecidas ven que las personas en situación de exclusión no están preparadas para integrarse individualmente en cursos normalizados. Entienden que es una ventaja (captan gente que si no nunca llegaría hasta ellos) y en algunos casos una necesidad de incentivar económicamente la asistencia a los cursos. Ellos son quienes mejor conocen los buenos resultados de los cursos de cara a la incorporación laboral y a la autoestima de los propios alumnos. Pero sufren el poco acceso a las subvenciones para impartir cursos de formación

Los dispositivos de inserción laboral

El empleo social protegido

El principal dispositivo de incorporación laboral para perceptores de Renta Básica y para personas en procesos de reinserción social es el Empleo Social Protegido. Consiste en la contratación laboral temporal por parte, los Ayuntamientos o instituciones de iniciativa social para desarrollar trabajos de interés colectivo. En el Empleo Social Protegido se puede contratar a perceptores de la Renta Básica o a personas «sujetas a reinserción social», siempre que éstas últimas no superen el 25% del proyecto.

La iniciativa de los proyectos de Empleo Social Protegido corresponde a los Ayuntamientos o a las entidades de iniciativa social, que deben presentar su diseño al INBS. Éste financia los proyectos aprobados con una cantidad equivalente al 140% del salario mínimo interprofesional por participante, a lo que añade una cuantía no superior al 25% del coste de las contrataciones para financiar actividades

de promoción social y personal de apoyo. En los municipios de más de 20.000 habitantes (Pamplona, Tudela y Barañain) se suelen establecer convenios específicos que pueden modificar en parte el diseño del Empleo Social Protegido.

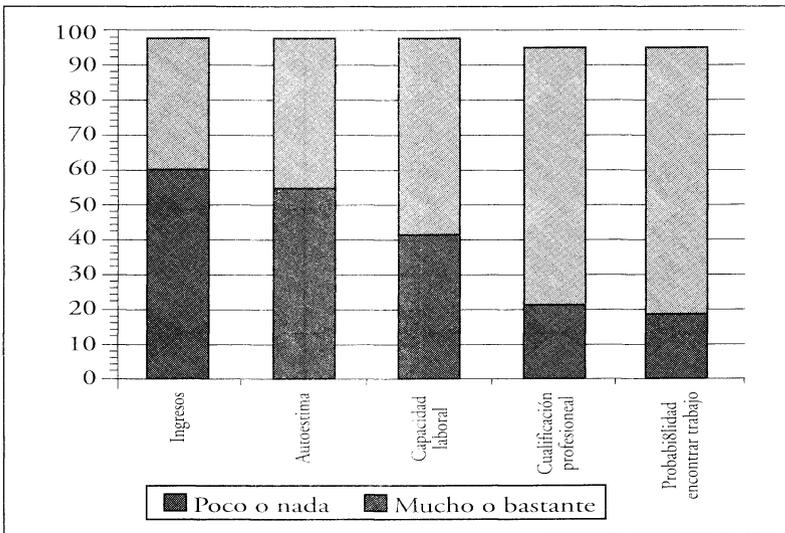
En 1996 se desarrollaron 27 proyectos de Empleo Social Protegido en un total de 26 zonas básicas más Pamplona (que abarca 10 zonas básicas). Estos proyectos supusieron un total de 375 plazas (301 para perceptores de Renta Básica y 74 para personas procedentes de programas de incorporación social). Todos los proyectos salvo dos fueron promovidos por Ayuntamientos. La práctica totalidad de los proyectos tuvieron por objeto actividades de limpieza, mantenimiento y conservación de espacios públicos (parques, jardines, montes, calles). Sólo salen de este esquema un proyecto en Corella (orientado al apoyo del servicio de atención a domicilio) y parte de las actividades de Pamplona.

El Empleo Social Protegido es un recurso que tiene gran aceptación entre los participantes. Sus ventajas son de diverso tipo:

- Supone, en primer lugar, una percepción económica mayor que la Renta Básica.
- El dinero recibido se obtiene como fruto del propio trabajo, con lo que se estimulan los procesos de autoestima y dignificación de la persona, claves en la prevención de procesos de exclusión.
- En muchos casos ha supuesto la primera contratación laboral de las personas participantes y su primer acceso a la protección del sistema de la Seguridad Social.
- Obtienen derecho al subsidio por desempleo, con lo que se prolonga la protección económica de estas familias.
- Las actividades complementarias inician un proceso de desarrollo personal y grupal que fomenta la autonomía personal, tratan de evitar la dependencia constante de los servicios sociales.
- Se consigue una rentabilidad social, gracias al trabajo de estas personas, de unos fondos que serían totalmente improductivos de otra manera (ayuda económica clásica).

Sin embargo, es de señalar que entre las ventajas a menudo citadas del Empleo Social Protegido no figura la que en principio sería la más esperable de un programa de incorporación sociolaboral: una mejora de las probabilidades de acceso al empleo. Esta percepción extendida es confirmada por los datos de la encuesta. En el gráfico siguiente se aprecian aquellos aspectos que a juicio de los participantes han mejorado por haber accedido a alguno de los dos dispositivos de contrapartida laboral (en su mayoría al empleo social protegido).

DISTRIBUCIÓN DE LOS PARTICIPANTES
EN DISPOSITIVOS DE INSERCIÓN LABORAL
DEL PROGRAMA DE RENTA BÁSICA (EMPLEO SOCIAL
PROTEGIDO E INSERCIÓN EN EMPRESAS) SEGÚN
SU VALORACIÓN DE LOS ASPECTOS MEJORADOS
POR SU PARTICIPACIÓN EN TAL DISPOSITIVO

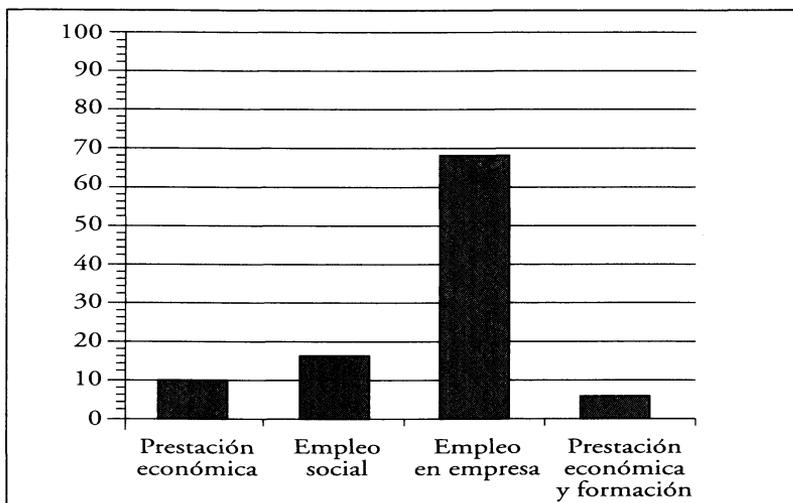


El empleo ofrecido no es en la mayoría de los casos ni cualificante ni acerca al mercado de trabajo real. Una medida de incorporación como un empleo remunerado de seis a doce meses es especialmente

cara. Sólo debería utilizarse en los casos y en el momento en los que sea realmente útil para que la persona participante mejore su cualificación y sus probabilidades de alcanzar un empleo. Como medida para aumentar el dinero ingresado por la familia (por insuficiencia de la Renta Básica) es carísimo (bastaría aumentar la cuantía de la Renta Básica y ahorrarse los costes laborales indirectos). Como medida de control del comportamiento de la persona o del fraude resulta claramente un despilfarro.

Es importante señalar que los propios participantes en el programa de Renta Básica no consideran el empleo social protegido como la medida óptima, como podría pensarse desde el prejuicio de que existe una cultura del subsidio primero y del pseudoempleo a continuación. Los datos del siguiente gráfico muestran que la alternativa preferida por los perceptores sería un empleo en una empresa, seguido en segundo lugar a bastante distancia del empleo social protegido.

OPCIONES DE PROTECCIÓN DEL PROGRAMA
DE RENTA BÁSICA CONSIDERADAS COMO MÁS
ADECUADAS A SU SITUACIÓN POR LAS PERSONAS
BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA 1990-96
(Porcentajes)



Evidentemente, el hecho de que la mayoría de los perceptores prefieran un empleo en una empresa no quiere decir que todos tengan posibilidades reales de acceder al mismo a corto plazo.

Una de las principales carencias es, por tanto, una vinculación de los proyectos de empleo social protegido con el *fomento del autoempleo y el apoyo de salidas individuales o colectivas*, aunque esto se realiza en algunos casos excepcionales. Se constata que un porcentaje de las personas que participan en estas actividades son susceptibles de inserción laboral. Ello requiere que se contemplen *actividades creativas y con futuro profesional* en el mercado de trabajo, y no actividades residuales sin perspectivas. Esta modalidad supone la realización de estudios de mercado previos en los que se investigue por zonas si las tareas u oficios previstos pueden tener demanda y ser rentables económicamente.

El objetivo de emplear a estas personas después de su paso por el programa hace necesario organizar de forma paralela a la actividad laboral *una formación personal y profesional* que mejore la cualificación de los participantes.

Es preciso además complementar el proceso de inserción laboral (sobre todo en algunos colectivos: mujeres, parados de larga duración, minorías étnicas, etc.) con un *acompañamiento de trabajo social pedagógico, terapéutico y dinamizador* de las capacidades y recursos personales y sociales de la gente.

En algunos casos, será necesario igualmente *un trabajo social que aborde la situación global de la familia*, que favorezca la integración y rehabilitación del/la trabajador/a en su campo, y sirva para apoyar también a otros miembros del hogar y prevenir situaciones de marginación, sobre todo infantiles y juveniles.

Aun cuando es imprescindible establecer con los afectados un *itinerario individual de inserción* en base a un estudio y valoración de los factores y el correspondiente plan de trabajo realizado conjuntamente con ellos, es también indispensable *introducir como campo de intervención social la comunidad* y sus instituciones, creando para ello un marco adecuado que permita *la cooperación y el apoyo de las fuerzas ciudadanas en el trabajo de inserción*, aprovechando el potencial integrador de éstas.

Para que puedan llevarse a cabo estas propuestas se necesita una reestructuración de la organización y funcionamiento de estas expe-

riencias de modo que se *garantice la participación de los afectados en el diseño de su proceso de inserción*, a fin de lograr su motivación e implicación en algo que les afecta tan directamente.

Haría falta dedicar la parte inicial del período, bien cuando ya están contratados los participantes, bien en una fase previa de cobro de la renta básica, a estudiar y diagnosticar su situación y planear el trabajo a desarrollar en las diversas vertientes del proyecto. Es importante que tanto el proyecto laboral como las actividades formativas y de trabajo social se adecúen de forma flexible a esa situación, que sólo se puede conocer con las personas ya contactadas. Debe establecerse un plan de seguimiento y evaluación. La mayor articulación existente entre la Renta Básica y el Empleo Social Protegido ha permitido poner las bases para este tipo de actuación. Aproximadamente 2/3 de los participantes en el ESP estaban percibiendo antes la Renta Básica. Durante este período previo bien podría establecerse una fase preparatoria para la de contratación laboral.

Deben establecerse *contratos más largos*, por un período determinado, en función de la situación de las personas y revisable cada cierto tiempo. No existe una fórmula única de contrato, pudiendo combinarse separada o conjuntamente trabajo, formación y ayuda social. La complejidad, dificultad y variedad de los procedimientos requieren *flexibilidad para la adopción de fórmulas innovadoras* y posibilidades de experimentación de alternativas diferentes a las puestas en práctica hasta ahora para poder evaluar la efectividad de las mismas.

Por último, indicar que parece recomendable *normalizar al máximo las condiciones de trabajo y los salarios* en el empleo social protegido.

Las actividades de inserción precisan de la intervención de diferentes profesionales, pero necesitan también la conjunción de las actuaciones de estos servicios técnicos a fin de superar la multiplicidad de intervenciones y enfoques desde los diversos agentes sociales y *asegurar un abordaje global e integral* que supere las actuaciones sectoriales. Dadas las características de las funciones a desarrollar, la no existencia de modelos de intervención suficientemente verificados en la práctica, la diversidad de las personas que constituyen la población diana de estos programas y el esfuerzo e interpelación continua que suponen para los profesionales responsables directos, sería necesario *contar con equipos técnicos de apoyo y supervisión*, así

como prever paralelamente a la atención directa de trabajo social la realización de *estudios sobre necesidades, métodos y técnicas* de intervención a fin de avanzar en la teoría y práctica de la inserción social. Esta función debería enlazarse con un trabajo permanente de programación conjunta de las actividades laborales y formativas y de prospección del mercado local de trabajo, con el fin de orientar los contenidos del empleo social hacia actividades realmente existentes en el entorno o hacia yacimientos de empleo *explotables* a corto plazo. Es especialmente interesante explorar al máximo la posibilidad de completar la formación/experiencia en empleo social con prácticas en empresas.

Si queremos buscar alternativas en la producción para las personas más desestructuradas y con mayores deficiencias, necesariamente tendrá que ser sobre la base de estructuras blandas, muy monitorizadas, a más largo plazo, y con un apoyo económico explícito que contrarreste su falta de productividad.

La situación es por tanto ambivalente: pueden encontrarse experiencias punteras en estos últimos años. Se han buscado actividades innovadoras y creativas, se han implicado los profesionales y se han planteado alternativas que supongan una inserción laboral real al final de la experiencia. Sin embargo, cada vez es más clara la tendencia del Empleo Social Protegido a la esclerosis, a la simplificación de los diseños, con actividades reiterativas de bajo contenido cualificante y una insuficiente dimensión complementaria de la formación y el trabajo social. El programa se encontraría por tanto con una necesidad urgente de remodelación que le diera un nuevo empuje.

La inserción laboral en empresas

La *Inserción Laboral en Empresas* permite subvencionar la contratación, por entidades públicas o privadas, de personas procedentes de Renta Básica o «sujetas a reinserción». Se subvenciona, hasta un máximo de tres años con una cantidad igual al SMI más los costes de Seguridad Social de la empresa. Es una medida orientada a incentivar la contratación de personas en dificultad por parte de empresas privadas, aunque ha sido utilizada con frecuencia por Administraciones locales como alternativa más flexible al empleo social protegido.

Es una medida relativamente poco utilizada (65 contratos subvencionados en 18 empresas en 1996) y preferentemente por las entidades locales. En total han supuesto 53,7 millones de pesetas en ese año.

El terreno donde el resultado ha sido más limitado es en el acceso a la empresa privada. A las dificultades de contratación de personas en dificultad se añaden otros derivados del diseño del dispositivo. Muy pocos empresarios, por muy *sociales* que sean, va a arriesgarse a contratar en estas condiciones:

- La solicitud de la subvención se realiza después de hacer el contrato, y la subvención se cobra al final del mismo, si hay disponibilidad presupuestaria. Por ello podría darse el caso de que los empresarios *sociales* acaben no cobrando la subvención. El riesgo asumido es, pues, un tanto excesivo.
- La Administración puede imponer, también posteriormente al contrato, las «condiciones y requisitos» que estime oportunos.
- Las contrataciones deben ser a tiempo completo, un requisito quizá excesivo para muchas de las personas excluidas del empleo.
- Se subvenciona el SMI y las cargas de Seguridad Social correspondientes al mismo, hasta un máximo de tres años, independientemente del trabajo a desarrollar y del salario percibido efectivamente, lo que supone una prima comparativa mayor para la generación de los empleos peor pagados y menos cualificantes.

El programa de inserción laboral en empresas carece además de un esfuerzo sistemático por contactar con empresarios para ofrecerles no sólo la posibilidad de recurrir a estas subvenciones, sino sobre todo para presentarles candidatos a los puestos, formados desde el programa de Renta Básica, y con la oferta de un apoyo y seguimiento sociales durante el período de incorporación a la empresa.

Las empresas de inserción

Las estructuras de inserción por lo económico son variadas y reciben denominaciones diferentes. El desarrollo de este tipo de expe-

riencias en diferentes países europeos añada nombres diferentes en varios idiomas que con frecuencia se mezclan llevando a una mayor confusión. Por ello pensamos que es importante clarificar en primer lugar qué diferentes tipos de estructuras existen y qué denominaciones empleamos para designarlas, coincidan o no con las de otros países. Es de gran importancia que una vez logrado un cierto acuerdo sobre de qué cosas estamos hablando y qué término parece más idóneo para designarlas, se haga un esfuerzo por respetar la terminología.

En los últimos años se han desarrollado en Navarra diversas iniciativas que entran en este campo, utilizando diversos nombres. Estas iniciativas, impulsadas por Cáritas, Traperos de Emaús, Gaztelan, Nuevo Futuro, etc., carecen de cobertura legal adecuada y de mecanismos de reconocimiento y apoyo adecuados.

En primer lugar, la mayoría de las estructuras de inserción por lo económico se caracterizan por ofrecer un empleo asalariado (con contrato y Seguridad Social) como marco en el que se desarrolla el proceso de inserción (formación, adaptación, adquisición de habilidades, etc.). En ello se diferencian de otras estructuras de inserción sociolaboral más tradicionales, como los cursos de formación ocupacional, las agencias de colocación o los mecanismos de apoyo a la búsqueda activa de empleo.

Dentro de este grupo mayoritario de estructuras de inserción laboral por medio del empleo adaptado se pueden distinguir varios tipos:

1. *Empresas* que destinan una parte importante de sus puestos de trabajo a personas en *inserción*, es decir, a personas que en el propio puesto de trabajo se van formando y adaptando al trabajo asalariado.
 - Estos puestos de trabajo *en inserción* son permanentes, pero las personas que los ocupan lo hacen por períodos limitados de tiempo (entre seis meses y dos años en general). Se trata de preparar a las personas para que puedan acceder en condiciones menos desfavorables al mercado de trabajo *normal*. Este carácter de estructuras de paso es tal vez la característica más decisiva de este tipo, que se asemeja a los talleres de aprendices en una empresa normalizada. Su rentabilidad social exige que pasen, a lo largo de períodos no excesivamente largos, diferentes personas por cada puesto de trabajo.

- Se trata de empresas en el sentido estricto de la expresión, es decir, de entidades mercantiles que venden bienes o servicios en el mercado y que deben ser rentables y competitivas. Sin embargo, al emplear a personas en inserción que en principio tienen una menor productividad y al necesitar un encuadramiento más intenso, necesitan de una compensación por el sobrecoste laboral que ello representa. Así mismo pueden recibir subvenciones para costear actividades de acompañamiento social o de formación en el sentido estricto del término, que quedarían de hecho fuera del ámbito de la actividad mercantil de la empresa.
 - Este funcionamiento es radicalmente diferente del de los talleres ocupacionales o protegidos, o de los empleos sociales (públicos) protegidos, que en principio se financian con dinero concedido como subvención y lo gestionan con criterios administrativo-presupuestarios y no de empresa.
 - Este es el tipo de centros que en Francia se denominan *entreprises d'insertion*. Dado que en los debates desarrollados en el Estado español se tiende a emplear el término empresa de inserción en un sentido más amplio, proponemos denominarlos *empresas de transición*.
2. Empresas que tienen una parte importante de sus puestos de trabajo destinados a ser ocupados de forma permanente (o al menos muy prolongada) por personas con graves dificultades para acceder al empleo normalizado y con escasas perspectivas de poder llegar a hacerlo (incluso tras una fase de formación y rehabilitación).
- Se trata de empresas que funcionan de modo similar a las anteriores, aunque las necesidades de financiar el sobrecoste laboral suelen ser mayores.
 - Lo característico es su orientación hacia las poblaciones más deterioradas y se asemejan bastante a los Centros Especiales de Empleo para minusválidos. Precisamente ese nivel de deterioro o de incapacidad permanente para empleos normalizados es el que justifica la presencia permanente de las personas y el apoyo externo también permanente. En el campo de

la *minusvalía social*, encaja claramente en este modelo la experiencia de Traperos de Emaús de Pamplona, que suele emplear el término *empresa social solidaria* o marginal. Salvo otra propuesta mejor, proponemos mantener ese término.

3. Empresas que ofrecen trabajos temporales por cuenta de terceros a personas en dificultad social. Se trata de *empresas de trabajo temporal de inserción*, que es el término que proponemos para designarlas.
 - En Francia se distingue entre las *ETT d'insertion* y las *associations intermediaires*. La diferencia está en el número de horas anuales que pueden desarrollarse y en la orientación, en general, hacia mercados diferentes (contratos con empresas en las ETTI, trabajos para particulares o asociaciones en las asociaciones intermediarias).
 - Propondríamos usar un sólo término para distinguir ambos subtipos, pero evitando el uso de asociación intermediaria para otras cosas, para ahorrarnos una mayor confusión.

4. Empresas que surgen como iniciativas de creación de empleo para personas en dificultad que tienden a evolucionar hacia empresas normales. Se trata de empresas que si bien en una fase inicial (más o menos prolongada) son *de inserción* y requieren de los apoyos que antes hemos mencionado, con el tiempo dejan de serlo, asegurando así el empleo para las personas que trabajan en ella. La transición de la exclusión hacia la integración laboral plena la recorren la empresa y las personas de forma paralela.
 - Este tipo de iniciativas son similares a las de autoempleo o de generación de pequeñas iniciativas empresariales contra el paro en el marco de viveros de empresas o programas similares, con la diferencia de dirigirse a personas en mayor dificultad y requerir, por tanto, de apoyo y tutela más intensos y prolongados.
 - Proponemos el término *empresas tuteladas* para este tipo de iniciativas.

5. Actividades productivas fuera del mercado, financiadas mediante aportación directa de fondos públicos y desarrolladas de forma temporal por personas en dificultad, con finalidades rehabilitadoras y formativas. El término que mejor describe este tipo de iniciativas (por lo demás variadas) es el de *empleo social protegido*. Se trata de actividades no lucrativas ni mercantiles y que se gestionan con una lógica administrativa de gasto presupuestario.
6. Actividades ocupacionales, es decir, que no constituyen un trabajo en sentido estricto, ni se organizan para la producción orientada al mercado. Las personas que las realizan no reciben un salario, sino una compensación no salarial (becas, incentivos, etc.). En este modelo, análogo a los Talleres ocupacionales para minusválidos, encajan varias de las iniciativas desarrolladas por Cáritas en Navarra (Nazareth, Betania, etc.)
7. Finalmente habría que señalar dos mecanismos adicionales, que se diferencian de los anteriores en que no constituyen una empresa específica y que se centran en el apoyo a la colocación en empresas normales:
 - a) las *agencias de colocación* especiales que pueden desarrollar actividades de intermediación en el mercado de trabajo (selección, bolsa de trabajo, etc.) y de apoyo a la búsqueda de empleo (formación, búsqueda tutelada de empleo, etc.). Parte de la actividad de la Fundación Gaztelan encaja en este tipo;
 - b) los programas de *incentivos a la contratación* en empresas normales. En nuestra comunidad, el ejemplo más claro lo constituye la Inserción Laboral en Empresas.

El término *empresa de inserción* ha sido importado de Francia, donde sirve para designar a lo que aquí llamamos empresas de transición. Parecería entonces aceptable emplear en nuestro contexto el término empresa de inserción para referirnos de forma genérica a cualquiera de las empresas mencionadas (de transición, sociales solidarias, tuteladas...). Ello es aceptable siempre que quede claro:

- a) No son empresas de inserción los proyectos formativos, sociales, las agencias de colocación, etc., que no tienen como

actividad principal la producción de bienes o servicios para su venta en el mercado.

- b) No son empresas de inserción las empresas mercantiles que prestan servicios de asesoramiento, orientación, formación, rehabilitación social, etc., por cuenta de la Administración, aunque los beneficiarios de tales acciones estén en procesos o en otras empresas de inserción.
- c) No son empresas de inserción aquellas empresas normales que tienen un porcentaje muy bajo (a determinar) de puestos de inserción.
- d) Las empresas tuteladas sólo son *empresas de inserción* mientras subsiste la situación de dificultad social de sus trabajadores y se desarrolla con ellos una acción de inserción. Pasado un cierto período, las empresas tuteladas dejan de ser empresas de inserción, o se reconvierten en alguna de las figuras propias de la empresa de inserción (de transición, social solidaria).

Para mayor claridad conceptual podría establecerse un esquema clasificatorio como el siguiente:

Tipología		Dispositivos	Ejemplos
1. Empleo de inserción	1.1. Empr. de inserción.	Empresas de transición.	
		Empresa social solidaria.	Traperos de Emaús.
		ETT de inserción.	
		Asociación intermediaria.	
		Empresa tutelada.	Empresas promovidas por Gaztelan, etc.
	1.2. Empleo social protegido.	Empleo social protegido.	Proyectos ESP.
2. Centros ocupacionales.		Talleres ocupacionales.	Nazaret, Betania, etc.
3. Apoyo al empleo.....	3.1. Dispositivos de orientación y apoyo.	Agencias de colocación.	Gaztelan.
		Programas de incorporación sociolaboral.	CPIS Ayuntamiento de Pamplona.
	3.2. Incentivos a la contratación y creación de empleo.		Inserción laboral en empresas, Proyectos de trabajo individual.

Las estructuras de inserción por lo económico necesitan de formas diversas de apoyo para desarrollar su actividad. El mecanismo tradicional de apoyo a iniciativas de inserción es la subvención. Muchos proyectos de inserción funcionan con una lógica de gestión administrativa, es decir, tienen un presupuesto para un cierto tiempo, que procede de una subvención pública (o de donaciones, etc.), y gastan ese dinero en pagar sueldos, materiales y otros gastos.

Lo novedoso de la mayor parte de las estructuras que llamamos *empresas de inserción* es su naturaleza de empresas mercantiles, que deben funcionar en el mercado y obtener sus recursos de la venta de sus productos. Esta lógica de gestión empresarial (la cuenta de resultados en lugar de la liquidación presupuestaria) requiere de apoyos diferentes de la tradicional subvención.

Crterios para desarrollar incorporación sociolaboral

El Plan prevé impulsar la incorporación de los colectivos excluidos, y en especial la de los perceptores de Renta Básica en condiciones de trabajar, promoviendo una serie de iniciativas de la Administración autonómica.

Modificar la regulación normativa de la incorporación en el programa de Renta Básica

Es importante reformular la relación entre percepción de la Renta Básica y las actividades y medidas de incorporación social en los siguientes términos:

1. *Las medidas de incorporación deben ser entendidas como una prestación que se ofrece a las personas en dificultad que lo necesitan, no como una contraprestación.* Su contenido puede ser diverso, en función de cada caso, y puede incluir aspectos y acciones de apoyo social, atención de la salud, educativas, formativas, de iniciación profesional y de acceso al empleo, entre otras. Su diseño y su valoración se deben hacer desde esta finalidad de incorporación y no desde la de «que hagan algo a cambio».

2. Las medidas de incorporación deben ir dirigidas a *todas aquellas personas que las necesiten*, sean o no receptoras de la Renta Básica. Este criterio ya está abierto en la actual normativa, y conviene mantenerlo.
3. Para las personas receptoras de la Renta Básica debe existir una *obligación de acordar con el servicio correspondiente una serie de medidas adecuadas*, viables, que la persona pueda cumplir y que el servicio pueda hacer efectivas. El compromiso es obligatorio, pero sus términos son pactados y obligan a ambas partes. Este compromiso debería formalizarse por escrito. La posibilidad de suspender la percepción de la Renta Básica debería limitarse a los casos de incumplimientos muy graves, sopesando muy bien las consecuencias para la persona y su familia, e intentando reconstruir la relación de trabajo rota lo antes posible.
4. En el contenido y la finalidad de las acciones de incorporación *debería huirse de la obsesión por el empleo*. Es preciso contar con un amplio abanico de posibilidades en función de las características de la persona y del momento en el que se encuentra. Los objetivos pueden ir desde el mero mantenimiento (evitar el deterioro de la situación, ir abordando poco a poco algunas dificultades de tipo social) hasta la inserción laboral real, pasando por todo tipo de combinaciones de acciones formativas, educativas, laborales y de trabajo social. Es preciso evitar que la normativa establezca y la gestión oriente hacia una prisa inadecuada por lograr «éxitos» aparentes en términos de incorporación laboral.

Mejorar el acceso de los excluidos a la formación ocupacional

En los hogares excluidos aparecen unas 7.700 personas en edad y condiciones de trabajar. Su nivel de formación es muy bajo: un 14% carece por completo de estudios y un 81% no supera el graduado escolar. Se trata, pues, de una población necesitada de formarse.

De estas personas unas 2.450 están en paro y unas 5.250 están trabajando. Parece lógico actuar de forma prioritaria sobre las personas

desempleadas, aunque quienes trabajan también tienen importantes necesidades de formación. Las acciones formativas podrían incluirse en el Objetivo 3 del programa de la Dirección General de Trabajo y de la línea INEM. Las acciones dirigidas a trabajadores podrían incluirse en las acciones del FORCEM y la Dirección General de Trabajo.

La transferencia del INEM al Servicio Navarro de Empleo es una buena ocasión para plantear un ajuste de estos programas. Es necesario modificar la definición que el Programa Operativo de la Dirección General de Trabajo hace de «colectivos desfavorecidos», cosa posible respetando el Marco de Apoyo del Objetivo 3. En la actualidad sólo se incluye a personas con discapacidad, ex drogodependientes y ex reclusos. Debería ampliarse a grupos étnicos minoritarios, migrantes, jóvenes desescolarizados y otros colectivos en dificultad.

En cuanto a las acciones pertenecientes a la línea del antiguo INEM, es preciso facilitar la homologación de las entidades de iniciativa social como centros de formación. Sería interesante abrir una línea específica de trabajo con estas entidades.

Otra cuestión fundamental es establecer becas para la participación en estos cursos. Las personas en dificultad económica extrema suelen tener escaso interés por la formación, pues supone una esperanza lejana, que choca con la necesidad inmediata de buscarse la vida. Es preciso hacer que les «merezca la pena», sabiendo que a medio plazo sus posibilidades de mantenerse por sí mismos se verán notablemente aumentadas. Igualmente es necesario resolver los problemas derivados de las cargas familiares (hijos, personas de edad, etc.).

Debe partirse de cursos de carácter muy básico, adaptados a las características de las personas y vinculados siempre que sea posible a la práctica laboral. Resulta especialmente interesante vincular módulos formativos a proyectos de empleo social, y ambos dispositivos con la posibilidad de realizar prácticas en empresas.

Promover el desarrollo de estructuras de incorporación por lo económico (empresas de inserción y centros ocupacionales)

Es de la máxima importancia promover el desarrollo de estructuras estables de incorporación por lo económico. Estos mecanismos se

están desarrollando en la actualidad a pesar de las enormes dificultades que conllevan y la falta de un marco normativo y de apoyo público claro. Se trata en la actualidad de centros *alegales*.

Para ello deberían regularse legalmente las empresas y centros ocupacionales de incorporación laboral de personas con especiales dificultades de acceso al empleo. El Parlamento de Navarra no podría regular legalmente las fórmulas específicas de contratación, pues es competencia del Estado. Sí podría, sin embargo, establecer las figuras de empresa de inserción (en sus diversas modalidades) y de centro ocupacional de inserción, y establecer un sistema de apoyos (económicos y de otro tipo) para estas entidades. Es especialmente importante que las entidades y emprendedores que deseen poner en marcha este tipo de iniciativas sepan desde el principio con qué apoyos pueden contar.

Hay que distinguir entre mecanismos de apoyo a la actividad empresarial y los relativos a actividades no empresariales. Las empresas de inserción tienen una actividad productiva para la venta en el mercado, cuyos costes son superiores a los de las empresas normales. Los mecanismos de apoyo pueden servir para reducir tales costes o para mejorar las posibilidades de venta de productos en el mercado. Este tipo de apoyos deben diferenciarse de un segundo tipo destinado a facilitar el desarrollo de actividades de acompañamiento social y formación, que no forman parte en sentido estricto de la actividad mercantil de la empresa. Este tipo de actividades no empresariales debería ser financiado (en todo o en parte) con criterios de subvención del coste de la actividad, en línea con los mecanismos tradicionales de apoyo desde las Administraciones a proyectos sociales o formativos.

Un desarrollo pormenorizado de estas distintas posibilidades de apoyo a las empresas de inserción puede verse en el documento de «Bases para el desarrollo de estructuras de inserción por lo económico en la Comunidad de Madrid» (4).

(4) Este documento está publicado en el número 12 de la revista *Economía y Sociedad*, en junio de 1995. También puede encontrarse en J. HERNÁNDEZ y M. OLZA (comp.), *La exclusión social. Reflexión y acción desde el trabajo social*, Pamplona, Eunate, 1998.

Remodelar el empleo social protegido

El empleo social protegido es un dispositivo interesante y que debe ser potenciado. Sin embargo, es necesario mejorar sustancialmente su diseño con el fin de aumentar su capacidad de promover la incorporación laboral. Las principales mejoras a introducir serían las siguientes:

1. Se debe orientar el contenido del empleo social protegido hacia actividades laborales no sólo de interés colectivo, sino que además sean cualificadoras y tengan relación con las oportunidades reales que ofrece el mercado de trabajo existente y los *yacimientos de empleo* de explotación viable a corto y medio plazo. Es preciso poner en segundo término la utilidad inmediata para el Ayuntamiento del trabajo a realizar (que puede hacerse con otros mecanismos de empleo temporal) para dar prioridad a aquellos trabajos que tengan utilidad real para la incorporación laboral futura.
2. Las personas deben acceder al empleo social en el momento y en la fase de su itinerario que sea más adecuado. No hay que olvidar que el coste del empleo social es elevado. En 1996 el promedio de coste sólo para el INBS (sin contar aportaciones municipales) era de unas 790.000 pesetas por beneficiario, en la mayor parte de los casos para seis meses de contrato. Por ello es importante llegar al empleo social tras una fase de formación y trabajo social previos en muchos casos, con el fin de obtener el máximo resultado de la experiencia de trabajo.
3. Es importante flexibilizar el empleo social. En los últimos años se ha avanzado bastante al permitirse proyectos incluso con un solo participante. Sería muy conveniente estructurar el empleo social de forma que no todas las incorporaciones tuvieran que producirse en el mismo momento. De ese modo, desde el dispositivo de pilotaje de la incorporación sociolaboral se podrían ir incorporando usuarios al empleo social en diferentes momentos y tareas, siempre dentro de las disponibilidades presupuestarias.

4. En esta misma línea de flexibilización, se debería permitir duraciones más variadas, aunque en general más largas. Seis meses es un período demasiado corto como para avanzar sustancialmente en la adquisición de hábitos y cualificación laborales en muchos casos, aunque en otros puede ser interesante ofrecer una salida rápida hacia otros empleos.

Finalmente, se debe establecer el compromiso de ofrecer a toda persona perceptora de la Renta Básica durante dos años una experiencia de trabajo en el empleo social protegido. Se exceptuaría de esta oferta a aquellas personas cuyas circunstancias personales o familiares hagan desaconsejable el acceso al empleo.

Mejorar la efectividad de los incentivos a la contratación para personas con especiales dificultades de acceso al empleo

Es necesario rediseñar la regulación de la Inserción laboral en empresas de forma que permita:

- Fórmulas más flexibles de contratación para las personas en dificultad (tiempo parcial, contratos eventuales, etc.).
- Una mayor garantía para la empresa que se decide a contratar a una persona en dificultad.
- Una aportación económica más adecuada al esfuerzo realizado por la empresa y el tipo de empleo ofrecido.
- Asegurar a la empresa un apoyo y seguimiento social de las personas contratadas durante un período razonable de adaptación a su puesto de trabajo.

El desarrollo adecuado de la inserción laboral en empresas requiere además de un esfuerzo del dispositivo de incorporación sociolaboral del programa de Renta Básica en el sentido de:

- Ofrecer una formación ocupacional previa orientada hacia huecos potenciales de inserción laboral en empresas.
- Buscar espacios de formación práctica en las empresas como puente entre la formación ocupacional y la inserción propiamente dicha.

- Establecer un contacto permanente entre las empresas de cada zona y el dispositivo de incorporación, de forma que se haga interesante para las empresas y viable para el programa la contratación de personas procedentes de programas de incorporación.

Se debe procurar un aumento sustancial de las plazas realmente disponibles, al ser esta modalidad la más eficaz desde el punto de vista de la incorporación y la preferida de los usuarios.

3. LA PUESTA EN MARCHA DE LAS PRIMERAS MEDIDAS

Algunas de las medidas previstas en el Plan se han puesto en marcha con gran celeridad:

- Ya antes incluso de la aprobación del Plan, en 1998, paralelamente a su proceso de elaboración, se había puesto en marcha un nuevo programa de Viviendas de Integración Social, que permite la subsidiación de la compra de vivienda usada dirigida a sectores de bajos ingresos, tanto en régimen de compra-venta como de alquiler, a través de las entidades sociales que trabajan con sectores de población más excluida (5).
- En abril se aprueba una nueva normativa para la Renta Básica: una ley que la garantiza, por primera vez en Navarra, como un derecho subjetivo y un decreto que introduce una regulación con mayor capacidad de cobertura y de adecuación a las necesidades de los más excluidos respecto del programa preexistente (6).
- Paralelamente, en abril y mayo respectivamente, aparecen dos nuevos Decretos Forales que regulan un conjunto de progra-

(5) La regulación inicial de las viviendas de integración social se publicó en el Decreto Foral 374/1997, de 15 de diciembre. Con posterioridad se han introducido algunas modificaciones en el Decreto Foral 149/1998, de 14 de diciembre, en el que se recogen el conjunto de acciones de protección oficial de la vivienda en Navarra. Todas las normas pueden consultarse en las páginas *web* del Gobierno de Navarra (<http://www.cfnavarra.es/>)

(6) Se trata de la Ley Foral 9/1999, de 6 de abril, para una Carta de Derechos Sociales (BON del 9 de abril de 1999), del Decreto Foral 120/1999, de 19 de abril, por el que se regula la Renta Básica (BON del 3 de mayo de 1999).

mas de empleo alternativos y complementarios a la vez de la Renta Básica. En unos casos se trata de reformar actuaciones preexistentes (Empleo Social Protegido, Inserción Laboral en Empresas, Proyectos de Trabajo Individual), en otros casos implica la puesta en marcha de nuevas intervenciones (Centros de Inserción Sociolaboral y Centros Ocupacionales de Inserción) (7).

La rapidez con la que se empiezan a cumplir los compromisos previstos en estos campos no es ajena posiblemente al período pre-electoral en el que se enmarcan, pero, en cualquier caso, demuestra dos cosas: primero, que el Plan no es papel mojado, como a veces sucede, sino que está concebido y aprobado para ejecutarse después, lo que no depende exclusivamente de la *voluntad política*, sino, de forma muy sustancial, del nivel de consenso político y social, de la correlación de fuerzas, de la receptividad de la opinión pública o de la oportunidad de las propuestas, por ejemplo; en segundo lugar, demuestra que el nivel de detalle con el que se han diseñado las medidas previstas en el Plan permite una rápida traslación a programas y a normativas concretas, una calidad técnica del trabajo de planificación que ha sido reconocida públicamente por el conjunto de los grupos políticos, por las entidades sociales y por los técnicos del sector.

La aprobación de estas primeras medidas permite un primer debate en torno a la forma en la que se va plasmando el Plan. A este respecto, cabe destacar cómo las reacciones han sido muy variadas, según los casos. El programa de Viviendas de Integración Social ha tenido una aceptación general muy positiva, tan sólo matizada por la crítica de algunos servicios municipales que consideraban que el programa no les ofrecía el protagonismo debido. La nueva regulación de la Renta Básica se ha recibido con tranquilidad: ha servido de momento para calmar las fuertes tensiones que suponía el funcionamiento con el Decreto anterior, pero está por ver hasta qué punto esto da lugar a una transformación del modelo de gestión y de la interven-

(7) Decreto Foral 130/1999, de 26 de abril, por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación sociolaboral destinados a personas en situación de exclusión social, y Decreto Foral 137/1999, de 3 de mayo, por el que se regulan y clasifican los Centros Ocupacionales para personas en situación de exclusión social.

ción social en este campo. Curiosamente, las medidas de empleo, sobre todo los Centros de Inserción Sociolaboral son las que parecen haber despertado una cierta actitud crítica, todavía no plenamente formulada en un discurso articulado.

Aun con otro nombre, los Centros de Inserción Sociolaboral son auténticas *empresas de inserción*, en el sentido en el que se utiliza el término en Francia, en el sentido en el que se utilizaba aquí en el borrador de la Ley que ya no verá la luz, y en el sentido que se recogía también en el Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra. Estos Centros aparecen prácticamente en el momento en el que fracasa la última tentativa de regular las empresas de inserción a nivel estatal. Este fracaso ha supuesto sin duda una frustración para las entidades públicas y privadas implicadas en la gestión y promoción de alternativas laborales para los sectores más excluidos. Sobre todo, para los promotores de empresas de inserción *de hecho*, que seguirán soportando una situación de inseguridad jurídica y de precariedad económica que no es coherente con la labor social que desarrollan y que la sociedad les reconoce, aunque no les paga. Desgraciadamente ha transcurrido otra legislatura sin que se haya avanzado nada a nivel estatal, ni en este tema de las empresas de inserción, ni tampoco en la garantía de unos ingresos mínimos para todos.

La aparición de esta iniciativa en Navarra en este momento pone sobre la mesa un debate sobre la viabilidad y la oportunidad de una actuación autonómica en este campo, al margen de la intervención de la Administración central. Las críticas que se le pudieran hacer a esta iniciativa tienen especial relevancia, primero, por lo sorprendente que pueden resultar, en un contexto de frustración generalizada, frente a una actuación que se presenta como alternativa positiva, como una nueva posibilidad. En segundo lugar, un debate sobre estas actitudes críticas nos puede aportar un cierto diagnóstico sobre la viabilidad de esta estrategia.

Al margen de algunas cuestiones de detalle en la normativa, que seguramente habrá que ir limando progresivamente a la luz de la experiencia de los próximos años, aparecen cuatro líneas argumentales críticas con este tipo de iniciativas:

- La limitación que presentan los Centros de Inserción Sociolaboral (y las empresas de inserción por extensión) como una

alternativa para la transformación del sistema productivo en los ámbitos de las relaciones laborales, de su utilidad social e incluso de su impacto medioambiental. En suma, la inutilidad de las empresas de inserción como instrumento de transformación social, de búsqueda de un nuevo modelo de sociedad.

- La imposibilidad de adoptar un tipo de contrato laboral adecuado, en condiciones de remuneración y de duración: adecuado a las personas empleadas en los puestos en inserción, y adecuado a la finalidad de su estancia en la empresa, laboral y social a la vez. La cuestión que se plantea es la posibilidad de desarrollar empresas de inserción sin cambiar la legislación laboral.
- La incapacidad de los Centros de Inserción Sociolaboral de dar una alternativa de empleo estable, permanente, a personas fuertemente excluidas y cuyas posibilidades de acceder a otro empleo difícilmente van a mejorar a medio plazo. En relación con esto, se plantea la cuestión de la inadecuación normativa de Navarra a las entidades que ya están dando empleo a estas personas y que no tienen previsto poner límites a su estancia en la empresa.
- Las rigideces que incorpora la normativa en cuanto al tamaño y diseño interno de la estructura del centro.

Repasemos más detenidamente cada una de estas cuestiones.

No pidamos a las empresas de inserción y a los excluidos más de lo que pueden dar

No es extraño asistir en ciertos debates del ámbito de lo social (quizá por la etapa de sensibilización paralela a la preparación y discusión de los borradores para una ley de empresas de inserción) a una presentación hiperbólica de «las empresas de inserción» como una especie de piedra filosofal, como el remedio de todos los males: a la vez solución al desempleo, alternativa de vida solidaria que con sus valores transformará la lógica económica y las relaciones laborales del sistema capitalista, o pócima mágica que con fórmula infalible nos resolverá la exclusión social de aquellos que en muchos casos se padece por generaciones.

Los que con mucho esfuerzo han venido sacando adelante este tipo de iniciativas en los últimos años saben muy bien las dificultades que esto entraña y son plenamente conscientes de lo limitado de sus objetivos. Sin embargo, este conocimiento, basado en su propia experiencia, no siempre se hace explícito en un discurso estructurado. Es necesario, pues, para evitar frustraciones futuras, asumir coherentemente qué son las empresas de inserción y qué es lo que no están llamadas a ser:

a) *Las empresas de inserción no son una alternativa al desempleo*, ni a la tendencia (de ser cierta) a la destrucción de empleo debida al ritmo creciente de incremento de la productividad, como ley implacable de la competencia capitalista. Las empresas de inserción serían igualmente necesarias y oportunas en una situación de pleno empleo, como el que ya están empezando a experimentar algunas economías europeas, precisamente para dar respuesta a ciertos sectores que aún en ese contexto favorable no pudiesen acceder a un empleo. Pero además, no parece razonable pensar que el conjunto de puestos de trabajo en inserción llegasen a suponer más del 1% de la población activa. De otra forma, el coste del mantenimiento de estos empleos protegidos y la reducción de la productividad del conjunto, podría poner en cuestión la viabilidad del conjunto del sistema. En ese escenario más optimista, se podría absorber en España tan sólo a uno de cada veinte desempleados, muchos de ellos ni siquiera inscritos en el INEM.

Tampoco se puede plantear que las empresas de inserción lleguen a ser una alternativa a los empleos normalizados: tanto para evitar una competencia desleal en el mercado de trabajo como para incentivar la incorporación al mismo de los trabajadores en inserción, las empresas de inserción han de ofrecer condiciones de trabajo y remuneración inferiores a las de puestos equivalentes en el mercado normalizado. Por supuesto esto no quiere decir que haya que caer en lo punitivo, ni mucho menos en la obligatoriedad de aceptar estos empleos de inserción: estaríamos volviendo en ese caso al sistema de las *workhouses* decimonónicas como mecanismo de aceptación coercitiva de las condiciones del mercado. Sólo si las empresas de inserción suponen un volumen limitado de empleos en el conjunto del sistema productivo y manteniendo una cierta distancia respecto de las condiciones del mercado de trabajo puede articularse a la vez el respeto de los derechos de los trabajadores, la viabilidad de las empresas de in-

serción, la no interferencia con el resto del sistema económico y las oportunidades de empleo para los más excluidos.

Lo que sí puede plantearse, sin embargo, y es algo que la sociedad española no ha discutido todavía, es utilizar las empresas de inserción y otros dispositivos similares de inserción por lo económico, como alternativa a los empleos sumergidos, como una vía para la emersión de los mismos incluso. Al menos aquí, difícilmente podrá considerarse desleal la competencia de las empresas de inserción, y los supuestos empresarios agraviados raramente encontrarán legitimidad en su protesta.

b) *Las empresas de inserción no son una alternativa a la disciplina fabril.* Las empresas de inserción no pretenden configurar un nuevo modelo de relaciones industriales, ni tampoco parecen especialmente bien colocadas para ser el germen de una nueva democracia económica en el seno de la empresa. La innovación en los sistemas de organización del trabajo orientada a una mayor promoción personal de los trabajadores, a potenciar su participación real en las decisiones de la empresa y a conseguir su desarrollo humano y su realización personal, debería venir, si viene, de tres tipos de empresas: de aquellas, ligadas a la innovación, cuya competitividad depende directamente de la creatividad de los trabajadores (sólo con motivación e implicación real se produce el impulso creativo); de aquellas basadas en el trabajo asociado en pequeñas y medianas empresas (el interés de los socios-trabajadores por desarrollar un trabajo gratificante en sus contenidos se conjuga con su capacidad para promover los cambios necesarios en la empresa), y también en aquellas empresas con niveles altos de presencia y participación sindical (el nivel de participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa se constituye en sí mismo como tema de negociación, mecanismo para la generación de consensos y garantía de viabilidad).

Las empresas de inserción no presentan, en principio, ninguna de estas tres características. Además, el nivel de los recursos disponibles, (humanos, técnicos y económicos) suponen un handicap para la innovación social. ¿Es razonable hacer descansar la responsabilidad de la innovación social, en un campo tan difícil como el de las relaciones industriales y de la organización de la empresa, en aquellos que no parten de las mejores condiciones ni tienen los mayores recursos para

ello? La innovación, también la innovación social, supone costes, costes que se concretan en reducción de actividad, o en pérdidas o en claros fracasos. ¿No hay incluso algo de inmoral en hacer pagar los costes de la innovación social también a los excluidos?

Aunque deba plantearse a muy largo plazo para algunos colectivos, el objetivo de las empresas de inserción no es otro que posibilitar la experiencia de un empleo cualificante a las personas más excluidas, de tal forma que después estén en mejores condiciones de incorporarse al mercado laboral. Parece razonable incluso que los modelos de organización y las reglas de funcionamiento internas no se alejen excesivamente en las empresas de inserción de aquellas que sus trabajadores van a encontrar en su salida/retorno al mercado de trabajo.

Dicho esto, también es necesario reconocer cómo en muchos de los proyectos puestos en marcha, el objetivo de la promoción de los trabajadores en inserción, su propia estancia en la empresa, sería imposible si no hay un mínimo de adecuación a sus posibilidades: las normas tendrán que relajarse, los ritmos habrán de reducirse y la participación habrá de promoverse explícitamente como mecanismo para profundizar en el conocimiento de estas personas, en sus actitudes y en sus potencialidades. Ahora bien, nótese la diferencia, la innovación en las relaciones laborales que esto supone no es un objetivo en sí mismo, ni tampoco se concibe como un proceso que habrá de generalizarse al conjunto del sistema productivo. Es un medio para un fin de contenido socio-pedagógico que se circunscribe a los propios trabajadores en inserción.

c) *Las empresas de inserción no son una alternativa al deterioro medioambiental.* No existe ninguna razón para exigir a las empresas de inserción más obligaciones (ni menos) en el respeto del medio ambiente y en el compromiso ecológico. Aunque en ocasiones el ideario personal de sus promotores dé lugar a una mayor implicación en este ámbito, de ello no se desprende que deban definirse regulaciones especiales para las empresas de inserción o condicionantes para ser consideradas como tales. El avance en la solución de los problemas ambientales vendrá de una mayor sensibilización del conjunto de la ciudadanía, de un incremento de la presión ciudadana sobre las empresas y sobre las Administraciones públicas que permita desarrollar un proceso de regulación concertada. El papel de las empresas de inserción en este terreno es casi insignificante, tanto por lo limitado

de sus efectos objetivos (positivos o negativos) en el medio ambiente, como por la escasa incidencia comparativa en la conciencia ciudadana en relación con otras formas de acción política. Si esto es así, aceptar una autolimitación de las actividades por criterios ecológicos, más allá de lo que marcan las leyes, puede ser legítimo (responde a la libertad de decisión de los promotores), pero es equivocado, o como mínimo cuestionable, en las empresas de inserción: sacrifica posibilidades de empleo de los sectores más desfavorecidos por causa de un compromiso ecológico que la propia sociedad no tiene.

Otra cosa es que las actividades de contenido medioambiental puedan configurarse en ciertos casos como «nuevos yacimientos de empleo» para el desarrollo de empresas de inserción. El beneficio a la comunidad que estas actividades suponen legitima un apoyo añadido por parte de las Administraciones públicas, y siendo en general un sector en expansión parece oportuno aprovecharlo para ensanchar el por ahora estrecho espacio de la inserción por el empleo.

d) *Las empresas de inserción no son una solución válida para todos los sectores excluidos.* El énfasis que han recibido en los últimos años las políticas activas (en su lectura más conservadora, la exigencia de contrapartidas para acceder a la protección pública) no sólo ha supuesto una devaluación del avance que supone la protección social (y de los riesgos y costes que supone la desprotección) sino que también ha hecho subestimar, cuando no olvidar abiertamente, las limitaciones y contradicciones que plantea en muchos casos la incorporación de los sectores excluidos a estas «nuevas» alternativas.

Las empresas de inserción no son el tratamiento para todos los sectores excluidos. Son ciertamente un pilar muy importante en una estrategia de intervención social compleja orientada a la integración social. Pero no son el único pilar, ni tampoco está claro que sea el pilar fundamental.

La exclusión social es un proceso mucho más complejo que la carencia de empleo. En la superación de muchas situaciones de exclusión pueden ser básicas actuaciones en los ámbitos de la vivienda, la educación, la salud o la superación de determinados conflictos personales o familiares. Para el caso de Navarra hemos demostrado que tanto el primer aspecto (la vivienda) como el último (las dependencias y conflictos familiares) tienen similar potencial explicativo de

los procesos de exclusión que lo que pueden tener el empleo o los ingresos.

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

En otros casos, las obligaciones familiares o de otro tipo pueden hacer más aconsejable una estrategia basada en la espera: unos ingresos que garanticen una vida digna mientras se va resolviendo la situación. Incluso, una parte considerable de las personas excluidas pueden incorporarse directamente al mercado de trabajo con un cierto apoyo y una formación adecuada, sin necesidad de pasar por dispositivos de empleo protegido.

No olvidemos tampoco que muchas personas en situación de exclusión social están de hecho trabajando o bien desarrollan actividades socialmente útiles y significativas en el ámbito privado, familiar o social. Hasta qué punto las empresas de inserción son aquí la respuesta más adecuada y cómo ha de plantearse una intervención útil para superar estas situaciones reales de exclusión social y pobreza es algo todavía pendiente de discutir.

Por último, las empresas de inserción no son las únicas alternativas de inserción por lo económico. Recordemos simplemente los distintos programas de empleo social protegido que diversas Administraciones autonómicas han puesto en marcha bajo fórmulas, preferentemente, de gestión municipal, al margen de la lógica mercantil presente en las empresas de inserción. En todos los casos, al margen de ciertos problemas, se ha demostrado su viabilidad y su adecuación para ciertos colectivos.

Todas estas situaciones sociales distintas y todas estas alternativas de intervención orientadas razonablemente a la inserción social (y otras muchas que sin duda podrían recogerse) nos obligan a resituar-

nos, a limitar las expectativas respecto del rol que pueden cumplir las empresas de inserción en la lucha contra la exclusión. A partir de este replanteamiento, quizá seamos capaces de valorar más adecuadamente sus potencialidades (que aún así son muchas).

Las virtudes y defectos de los Centros de Inserción Sociolaboral, y de las empresas de inserción en concreto habrá que valorarlos a la luz de lo que pretenden ser:

- Un intento de generar un hueco en el sistema productivo accesible para los sectores más desprotegidos (a diferencia de las políticas de empleo, que habitualmente no llegan a los más excluidos).
- Una oportunidad y un proceso de aprendizaje, cualificación e inserción profesional a través de un empleo protegido, en el tajo, con una experiencia real de trabajo cualificante (a diferencia de la formación ocupacional habitualmente diseñada separada de la actividad productiva).
- Una iniciativa económica que, aun con apoyo y protección pública, se somete a las reglas del mercado, que produce bienes y servicios demandados por la sociedad, que son competitivos una vez que se les compensan los costes de productividad en los que incurren con su compromiso social por la inserción (a diferencia de otras fórmulas de empleo protegido, que se gestionan con una lógica administrativa, de adecuación a unos recursos previamente establecidos en base a una decisión política).

Mejorar la accesibilidad del entorno (en este caso del sistema productivo), aprovechar el carácter cualificante del empleo (complementándolo con los recursos necesarios de formación y acompañamiento social) y apostar decididamente por políticas realmente activas (que permiten a los sectores protegidos desarrollar actividades significativas y socialmente necesarias) son las tres lógicas que concurren en la apuesta por las empresas de inserción.

Los Centros de Inserción Sociolaboral, así como otras iniciativas de inserción por lo económico recientemente aprobadas en Navarra, responden a esta filosofía. Otra cosa es cómo pueda valorarse su viabilidad en un entorno autonómico o la adecuación de los detalles de su regulación.

La viabilidad de una estrategia autonómica

Sólo a nivel estatal puede reformarse la legislación laboral, y solamente a ese nivel puede diseñarse un tipo de contrato adecuado para que las empresas de inserción puedan cumplir su labor con plenas garantías jurídicas. Esto es cierto y es el principal argumento que justifica la aprobación de una Ley de empresas de inserción a nivel estatal. Mientras esto no se solucione, el desarrollo de este tipo de iniciativas se enfrentará siempre a dificultades. Reconociendo esto, lo que aquí defendemos es que todo lo demás puede hacerse (sería conveniente incluso) a nivel de las CCAA.

Las dificultades jurídicas de esta lamentable ausencia no son insalvables como para impedirnos avanzar. Una regulación autonómica de las empresas de inserción, sin solucionar el tema de fondo, aporta un reconocimiento de su función social y legítima, por ello, la necesidad de una interpretación flexible de la normativa laboral, mientras ésta no se modifique. Ni la Inspección de Trabajo, ni la Administración de Justicia, ni las centrales sindicales podrán ser indiferentes a este reconocimiento público a nivel regional.

Encontramos, por otra parte, ejemplos de concertación *ad hoc*, entre los sindicatos y la Administración regional que han permitido establecer unas reglas del juego en programas de empleo protegido adecuadas a su propio cometido y al margen de los respectivos convenios colectivos. Negociaciones informales a este nivel serán siempre positivas y pueden marcar la referencia para desarrollos legislativos posteriores. El Plan de Lucha contra la Exclusión Social de Navarra prevé esta negociación y habrá que ver cómo se aborda en el futuro. Aquí también la realidad irá (está yendo) por delante de la ley: cuando las empresas de inserción alcancen un peso específico y una determinada masa crítica (¿podríamos hablar de 30.000 ó 50.000 empleos de inserción en España?) entonces vendrá la ley que regule este tipo de contratos.

La regulación y el reconocimiento de las empresas de inserción puede hacerse perfectamente a nivel autonómico. La oficina expendedora de las «etiquetas» de empresa de inserción podría ser también de carácter municipal. Incluso, en ausencia de una iniciativa pública, puede lograrse a través del autocontrol y el reconocimiento mutuo de las propias empresas, a través de asociaciones constituidas a tal efecto. Hay

aquí dos elementos delicados: Por un lado el valor de marca que pueda tener este reconocimiento con vista a una mayor aceptación por parte de los consumidores/ciudadanos. En este sentido no depende tanto de quién lo haga sino de lo riguroso del control de calidad sobre el carácter y el compromiso social de las empresas, sobre sus actividades de acompañamiento social y formación, etc. Otra cosa es la responsabilidad pública (reconocida en todas las leyes autonómicas de servicios sociales) a la hora de garantizar la calidad de este tipo de intervenciones sociales, delicadas por su contenido y por las características de las personas a las que van dirigidas.

En este segundo aspecto, el reconocimiento autonómico de las empresas de inserción garantiza una auténtica responsabilidad pública. Puede ser incluso más adecuado, por la cercanía, que el que se realice a nivel central en base a expedientes administrativos y requisitos burocráticos. Permite incluso una mayor adecuación a las cambiantes condiciones y características que el mercado de trabajo presenta en las distintas Comunidades Autónomas.

La labor de fomento, la compensación de los costes de productividad que por su función asumen las empresas de inserción, *puede hacerse por diversas vías*. Una de ellas, efectivamente, implica la actuación estatal: la reducción de las cuotas de la Seguridad Social; y también las exenciones fiscales más jugosas, como el IVA, en la mayoría del territorio, aunque no en Navarra y en la Comunidad Autónoma Vasca. También el resto de Administraciones regionales y municipales tienen una cierta capacidad de maniobra con otros impuestos. Pero la reducción de impuestos y cotizaciones sociales es tan sólo un camino entre otros para lograr la viabilidad económica de las empresas de inserción. El Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra prevé efectivamente reducciones fiscales, pero, incluso a pesar de las amplias competencias que Navarra cuenta en esta materia, esta posibilidad no se ha utilizado todavía en los nuevos programas y dispositivos de inserción por lo económico.

Al margen de esto, pueden hacerse básicamente dos cosas: o bien otorgar subvenciones regladas en base a ciertos criterios objetivos, o bien reservar una porción de la actividad económica a este tipo de empresas, primándoles, por ejemplo, en el acceso a la contratación de obras y servicios por parte de las Administraciones públicas. En esta

segunda opción, empieza a haber iniciativas interesantes, como en el caso de Cataluña. El Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra también la prevé, pero no la ha puesto en marcha todavía.

En Navarra se ha optado claramente por la subvención, con unos niveles que podríamos calificar incluso de relativamente altos. En la normativa aprobada para los Centros de Inserción Sociolaboral se prevé subvencionar:

- La cuota de la Seguridad Social correspondiente al SMI.
- Entre el 60% y el 80% del SMI por puesto de trabajo en inserción.
- Las actividades de formación.
- Estudios de mercado y planes de viabilidad (el 50% del coste, hasta un millón de pesetas).
- La contratación de tres técnicos (hasta nueve millones de pesetas por año).
- Entre 500.000 y 800.000 pesetas por cada trabajador en inserción que consigue un contrato estable al final del proceso.

Con estos niveles de protección es perfectamente posible diseñar proyectos económicamente viables y socialmente útiles que permitan la experiencia de un empleo cualificante para los sectores excluidos. ¿Dónde están las pegas?

Algunas rigideces injustificadas

La normativa aprobada hasta el momento ha optado por desarrollar un tipo concreto de empresas de inserción, las que hemos denominado empresas de tránsito, que permiten estancias de hasta tres años de los trabajadores en inserción. La opción de empleo permanente o de larga duración en empresas de inserción estaba prevista en el Plan, pero todavía no se ha traducido en la normativa. Esta ausencia plantea problemas a algunas de las empresas de inserción existentes en Navarra y deja abierto la incógnita de saber qué pasará con algunos usuarios después de su estancia en la empresa de inserción.

La prioridad por las fórmulas de contratación temporal, por la empresa de tránsito, tiene una clara justificación en base a la necesidad de llegar a un número importante de personas con unos recursos limitados. Sin embargo, esto no elimina la posibilidad de algún tipo de reconocimiento y de apoyo a las empresas pensadas para ofrecer puestos de trabajo estables a sectores que, de otra manera, nunca serían contratados en el mercado laboral, lo que se ha denominado en ocasiones *empresa social solidaria*.

Por otra parte, los Centros de Inserción Sociolaboral se conciben con una estructura ciertamente rígida en el perfil de los técnicos y en el tamaño de la empresa: un mínimo de cinco trabajadores en inserción y un máximo de 20, respetando siempre una proporción mínima del 60% respecto del total de la plantilla. Obliga a diseñar, por tanto, estructuras productivas de nueve a 34 trabajadores en total. Estas rigideces, que no estaban previstas en el Plan y no han sido justificadas posteriormente, sin duda hubieran sido tachadas en otros ámbitos de la actividad económica como un caso de intervencionismo público excesivo, como un atentado contra la libre empresa. Sin duda supondrá una dificultad sobre todo para las etapas iniciales de las nuevas empresas de inserción y habrá que ver hasta donde llega la capacidad de la Administración para interpretar estos requisitos de forma flexible y para abordar su reforma en el futuro.

Una estrategia compleja e innovadora de inserción por lo económico que arranca lentamente

Los Centros de Inserción Sociolaboral no van solos en el Plan de Lucha contra la Exclusión. Podría decirse incluso que van bien acompañados. Sus limitaciones, que las tienen, lo son menos, precisamente porque se articula dentro de una estrategia compleja de inserción por lo económico que ofrece otras alternativas diferentes utilizables para distintas situaciones:

- a) El Plan prevé un importante desarrollo de las medidas formativas. Aunque los cursillos, como recurso para la inserción, tengan mala fama entre los profesionales de la intervención social, eso no quiere decir que no puedan adecuar-

se y adaptarse a los sectores excluidos. Lo que se pretende es aprovechar los recursos existentes adecuándolos a estos colectivos.

- Un aumento notable de recursos para los programas de formación específicamente destinados a los sectores más necesitados.
- Una adaptación que dé respuesta a sus necesidades más directas en sus contenidos, aportando becas para 3.000 personas, con horarios adaptados, apoyo familiar, etc.
- Mecanismos de coordinación entre la agencia responsable de la formación, el Servicio Navarro de Empleo y la entidad con mayor responsabilidad en los servicios sociales, el Instituto Navarro de Bienestar Social.
- Una incorporación amplia de las entidades de iniciativa social que trabajan con sectores excluidos en la gestión de los recursos formativos, facilitando su reconocimiento como centros colaboradores.

El Plan todavía no se ha desarrollado en este ámbito de la formación.

- b) Se ha regulado ya el apoyo a proyectos de trabajo individual como autónomos para los sectores excluidos, con posibilidad, si tuviera derecho a ella, de capitalizar hasta 24 meses de prestación de la Renta Básica.
- c) Para el Empleo Social Protegido (un programa de empleo preferentemente municipal, que también permite la participación de las entidades sociales, y que conjuga la oferta de una contratación temporal, entre seis meses y un año, con medidas de acompañamiento social, formación y otras actividades complementarias) el Plan preveía una reforma profunda, que también se ha abordado en uno de los decretos aprobados:
 - Aumentar el volumen de empleos y los recursos para financiarlos.
 - Aumentar su potencial cualificador, tanto en el diseño de las tareas como de la formación complementaria.

- Orientarlo más hacia las mujeres, que tenían una presencia escasa en el mismo.
- Flexibilizarlo en cuanto a tiempo de contratación y jornada.
- Reforzar los recursos profesionales para el acompañamiento social.

Queda pendiente en este capítulo una negociación con los sindicatos que permita una cierta regulación y homogeneización de mínimos de las condiciones en las que se desarrollan estos empleos.

- d) La Inserción Laboral en Empresas, un programa también preexistente, pero que siempre había presentado grandes dificultades para su desarrollo y había llegado a muy pocas personas, ha sufrido, sorprendentemente, un fuerte recorte no previsto en el Plan: la subvención que percibía la empresa se reduce a menos de una tercera parte: el 40% del SMI hasta dos años. Aunque se preveían algunas medidas orientadas a su flexibilización, no se soluciona el principal escollo: la inseguridad jurídica de la empresa, que debe contratar primero y solicitar la subvención después.
- e) Por último aparece un nuevo tipo de centro en servicios sociales: los Centros Ocupacionales de Inserción que, a diferencia de los Centros de Inserción Sociolaboral, no prevén la contratación laboral de las personas en inserción. No es una novedad en sí misma, ya que este tipo de centros existía en la realidad. Era una fórmula utilizada por Cáritas para trabajar con colectivos fuertemente marginados. Sin embargo, su reconocimiento y regulación permite garantizar la calidad de la atención recibida por los usuarios y sus derechos como tales. Además se abre el acceso a fórmulas de financiación existentes, como los conciertos en materia de servicios sociales, que pueden acordarse hasta un máximo de 10 años y con el 100% de la financiación. Este tipo de centros, que incluye el desarrollo de una actividad, la formación y el acompañamiento social, con una pequeña compensación económica, complementaria de la Renta Básica si la hubiere, puede ser una opción interesante para los colectivos en situación más extrema de exclusión y un germen de nuevas empresas de inserción en el futuro.

Con estas medidas, y en la medida en la que se vaya completando su puesta en marcha, Navarra se sitúa en una posición más que aceptable para el desarrollo de un tejido diverso de iniciativas de inserción por lo económico. Sin duda habrá cosas que con la normativa actual no podrán hacerse, pero hay otras muchas que pueden salir adelante. La respuesta a estas posibilidades será el criterio para valorar la capacidad y la implicación en este proceso de las entidades de iniciativa social, de las Administraciones públicas y del conjunto de la sociedad.