

Las empresas de inserción social en un contexto de cambios sociolaborales. Un análisis crítico de su regulación desde la normativa vasca y estatal¹

Ignacio Martínez Morales

Departamento de Sociología y Antropología Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universitat de València
<Ignacio.Martinez@uv.es>

Joan Carles Bernad i Garcia

Departamento de Psicología Social, Facultad de Psicología, Universitat de València

Almudena Navas Saurín

Departamento de Didáctica y Organización Escolar, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, Universitat de València

Artikulu honetan gizarteratzeko enpresen erregulazioa aztertzen da herritartasunaren egungo laneko ezegonkortasun eta Ongizate Estatuaren gizarte-politika bermatzaileak ahuldu diren testuinguru honetan. Horietatik honako hauek nabarmentzen ditugu: a) erabiltzailea estigmatizatu egiten du kolektiboak artatzeko baliabide gisara hartzen duen orientazio horrek; b) enplegagarritasunaren kontzeptuaren erdiz erdiko garrantziak baztertutako pertsonengan bideratzen du egoeraren ardura hori, horrela, 'gabezien diskurtsoetan' legitimatzen dira esku-hartzeak, eta 'aktibazioaren diskurtsoak' ordezkatzeko soldataren baldintzetan oinarritzen den eskubideak bermatzearen aldeko diskurtsoa; c) banakoa oinarri hartzen den lan-harremanen ikusmoldea, betiere funtzionala gertatzen da alde kolektiboak gutxitzen dituen lan-merkatuarentzat; eta d) baliabide autonomo gisara azaldu nahia, izan ere, merkatuaren, hirugarren sektorearen eta administrazioaren bestelako logika eta interesak gurutzatzen diren gunea baita.

HITZ-GAKOAK:

gizarteratzeko enpresak, gizarte-politikak, bazterketa, enplegagarritasuna, herritartasuna.

Este artículo analiza la regulación de las empresas de inserción social en un contexto de precarización del trabajo como clave de ciudadanía y de debilitamiento de las políticas sociales garantistas del Estado del bienestar. Destacamos: a) su orientación como recursos dirigidos a colectivos específicos, que generan propuestas estigmatizadoras de sus usuarios; b) la centralidad de un concepto de empleabilidad que responsabiliza de su situación a los excluidos y construye un 'discurso de la carencia', desde el que se legitima la intervención, y un 'discurso de la activación', que sustituye al de la garantía de los derechos basados en la condición salarial; c) una concepción individualizada de las relaciones laborales, funcional para un mercado de trabajo en que se minimizan las claves colectivas; y d) su articulación como un recurso pretendidamente autónomo, que se sitúa en un cruce de lógicas e intereses dispares entre el mercado, el tercer sector y la Administración.

PALABRAS CLAVE:

empresas de inserción social, políticas sociales, exclusión, empleabilidad, ciudadanía.

¹ Una versión preliminar de este trabajo se publicó en Ignacio Martínez Morales, Joan Carles Bernad y Almudena Navas, "¿Itinerarios hacia una ciudadanía precaria? Crítica de la regulación de las empresas de inserción social", en Ana Córdoba e Ignacio Martínez Morales (coords.), *Trabajo, empleabilidad y vulnerabilidad social: condicionantes y potencialidades de la integración a través de las empresas de inserción social*, Valencia, Servicio de Publicaciones de la Universitat de València, 2011. Ese trabajo se ha realizado en el marco del proyecto financiado por el Ministerio de Educación (ref. SEJ2007-62145), titulado 'Prácticas de intermediación laboral y fomento de la empleabilidad: la gestión de itinerarios de inserción de colectivos vulnerables'. El presente artículo contextualiza y amplía ese estudio, en especial desde la consideración de la normativa vasca sobre las empresas de inserción social.

1. Introducción

Las empresas de inserción social son estructuras empresariales que introducen como objetivo, junto a la producción, el apoyo a la inserción sociolaboral de personas en situación de riesgo de exclusión. En España, las empresas de inserción social no son muchas, aunque cuentan con una mayor tradición y presencia en algunas comunidades autónomas, como es el caso del País Vasco². Las diferentes raíces de estas empresas (algunas ligadas al mundo de la economía social, otras al del asociacionismo de acción social) y la diversidad de las entidades promotoras que existen detrás de ellas han generado un panorama heterogéneo en cuanto a modelos organizativos y procedimientos de trabajo, tanto por lo que se refiere a su dimensión productiva como a la intervención socioeducativa que desarrollan (Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción, 2003; Claver y Vidal, 2004). De hecho, hasta diciembre de 2007 no contaban con una legislación estatal, que es la que constituye el foco central de este artículo, y muestran, por tanto, una cierta disparidad autonómica en su regulación. A partir de ese año, se ha ido produciendo la adaptación de esas normativas al marco estatal; en concreto, en el País Vasco se aprobó el Decreto 182/2008 (que también abordamos en este artículo) para sustituir la regulación anterior, que se recogía fundamentalmente en el Decreto 305/2000.

Este artículo se centra, pues, en algunas claves de la normativa de las empresas de inserción social, en la medida en que entendemos que condicionan fuertemente la actuación socioeducativa de éstas, e incluso su capacidad productiva. Al tratarse de un recurso definido normativamente desde la Administración, estas empresas incorporan una serie de claves de control y homogeneización que entran en conflicto con la lógica que hay en la raíz de estas entidades, procedentes de una tradición que se sitúa en el terreno de encuentro entre el tercer sector y la economía social. Un conflicto que, como vamos a señalar, puede anular algunas de las potencialidades que estas empresas encierran de cara a la integración social, llegando incluso a reforzar las tendencias de dualización social que buscan combatir los actores que las promueven.

Estos conflictos se han expresado de modo muy evidente en las diversas entrevistas que hemos sostenido a lo largo de nuestra investigación con profesionales de las empresas de inserción, así como en todos aquellos foros en los que hemos podido debatir con ellos sobre su situación³. En todos ellos,

² Véase al respecto Veciana (2007). En ese libro se señala cómo entre Cataluña y el País Vasco reúnen más de la mitad (55 y 50, respectivamente) del total de 189 empresas de inserción social que el estudio recogió en su base de datos ese año.

³ Sin ir más lejos, surgían en el debate que se desarrolló en los talleres de trabajo que tuvieron lugar en las II Jornadas de Trabajadores Acompañantes de la Comunidad Valenciana, celebradas en julio de 2010, organizadas por la Asociación Valenciana de Empresas de Inserción, y en las que participamos.

hemos podido escuchar múltiples comentarios sobre la dificultad que implica adaptar las prácticas cotidianas de las empresas y de sus trabajadores –especialmente gerentes y trabajadores acompañantes– a unos criterios que emanan más de la lógica de la Administración que de las necesidades, tanto productivas como educativas, propias del recurso. Esto genera multitud de dinámicas burocratizadoras, duplicidades en los procesos de evaluación, dedicación de horas de trabajo, tempos que no se ajustan ni a las necesidades del mercado, ni a las de los procesos educativos. Todo ello es vivido como interferencias y dificultades añadidas a las propias de la función específica de estos profesionales, que requieren dedicación de tiempo y esfuerzo, y que, además, han de afrontarse sin recursos suficientes y, en ocasiones, sin la suficiente cooperación y sintonía con los recursos públicos.

Lo que pretendemos en estas páginas es considerar cómo la configuración normativa de este recurso de intervención social responde a las circunstancias sociohistóricas dominantes –que trazamos brevemente en el siguiente apartado⁴– reforzándolas⁵. En una sociedad caracterizada por la individualización de los procesos de negociación laboral, la dualización del mercado de trabajo y la precarización de los derechos de ciudadanía, nos preguntamos por qué tipo de integración generan estos recursos, hacia dónde se dirigen los itinerarios que desde ellos se potencian y, en definitiva, a qué ciudadanía generan acceso.

2. Cambios en el contexto de las políticas sociolaborales

Para comprender adecuadamente las transformaciones en las políticas sociolaborales, es preciso enmarcarlas en el contexto de los cambios que se han producido en el capitalismo occidental. En ese sentido, creemos relevante comentar tres grandes transformaciones que constituyen el contexto que configura –al menos en su definición reglamentaria– a las empresas de inserción social. En primer lugar, el actual énfasis en la flexibilización e individualización de los mercados de trabajo, que está en la base del actual cuestionamiento del vínculo entre trabajo y ciudadanía. En segundo lugar, el auge de las políticas de activación –en torno a conceptos como el de empleabilidad– como modo de afrontar la crisis del empleo. En tercer lugar, la definición de políticas

⁴ Para un desarrollo más en profundidad sobre estos condicionantes sociohistóricos, puede consultarse Bernad, Martínez Morales y Molpeceres (2011).

⁵ Por supuesto, esto no excluye que los actores que desarrollan su función en el día a día de estas empresas puedan generar prácticas resistentes a esas tendencias dominantes. Pero eso es algo que no podemos extraer del análisis de esta normativa, por lo que queda fuera del ámbito de lo que pretende este artículo. En ese sentido, podremos realizar alguna aportación significativa más adelante, gracias al trabajo de interpretación que estamos haciendo a partir de las entrevistas en profundidad realizadas a trabajadores de las empresas de inserción, y que esperamos pueda formar parte de una futura publicación.

sociales fragmentarias y focalizadas en colectivos vulnerables, frente a los modelos universalistas del Estado del bienestar, así como la progresiva incorporación de nuevos agentes a la gestión de las políticas sociales, procedentes tanto del mercado como del tercer sector, lo que cambia el equilibrio de intereses y fuerzas en este campo con referencia al modelo público de gestión del bienestar.

2.1. Las transformaciones en el trabajo como clave de ciudadanía

Como ya describiera Castel (1997), en el capitalismo del pacto keynesiano, la ‘sociedad salarial’ se articulaba en torno a una serie de condiciones estables que permitieron que el trabajo se convirtiera en el elemento vertebrador de la ciudadanía. En ese contexto, el trabajo dejaba de ser simplemente una relación mercantil y daba lugar al estatuto del empleo, que conllevaba una dimensión económica, pero también jurídica, de derechos sociales y de políticas públicas dirigidas a satisfacer tales derechos (Alonso, 2000). Así, la articulación entre ciudadanía y trabajo era la clave de la integración social.

En la actualidad, este modelo de ciudadanía salarial, que requería una estabilidad laboral, así como un esfuerzo colectivo y político dirigido a lograr el pleno empleo, ha entrado en crisis. El discurso económico dominante presenta la flexibilidad como la clave organizativa de una producción que ha de adaptarse a un entorno en permanente cambio. Desde esa perspectiva, la remercantilización aparece como una condición necesaria para el crecimiento económico de la relación laboral, lo que requiere que desaparezcan los dispositivos de regulación y negociación colectiva que impiden que el factor trabajo fluctúe de acuerdo con la oferta y la demanda. Y en este proceso se desdibujan, se debilitan e incluso desaparecen buena parte de las seguridades jurídicas asociadas al estatuto de trabajador (Castel, 1997; Alonso, 2000).

De ese modo, se provoca la fragmentación de la relación salarial, la individualización del trabajo, y los procesos de desafiliación o de pérdida de sus referencias colectivas o soportes institucionales. En definitiva, la ciudadanía se fragmenta, el acceso a los derechos se desdibuja y se particulariza, y se cuestiona su universalidad. En ese sentido, es fundamental el paso de estrategias de macroconcertación –convenios y procesos de negociación de las condiciones laborales colectivos e incluyentes– a estrategias de microconcertación –convenios particularizados y procesos de negociación individualizados⁶–.

⁶ En este sentido, es especialmente relevante considerar la reforma del mercado laboral que introduce el Real Decreto Ley 3/2012, ampliamente contestado en las calles por la ciudadanía, que, en su artículo 14, establece la prioridad de los convenios de empresa sobre los sectoriales para las siguientes materias: salario; abono y compensación de horas extra y retribución del trabajo a turnos; horario; distribución del tiempo de trabajo y vacaciones; clasificación profesional adaptada a la empresa; adaptación a la empresa de las modalidades de contratación; medidas para favorecer la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, así como las que atribuyan los

La dinámica flexible lleva a una dualización del trabajo (Alonso, 2000): por un lado, se consolidan mercados internos de trabajo estable, ligados a los núcleos centrales de las empresas y a altos niveles de especialización; por otro, se genera un elevado número de empleos atípicos, inestables, temporales, con condiciones de contratación precarias, que son usados tanto para abaratar la cadena productiva general, como para responder a las fluctuaciones de la coyuntura comercial. Se produce una fractura entre el centro y la periferia laboral, entre el núcleo corporativo de las empresas y la actividad subcontratada, entre los mercados internos y los externos, y se imponen modos de relación laboral diferenciados y desiguales entre ambos espacios.

La combinación de las dinámicas de individualización y dualización da lugar a la pérdida de cohesión social, y se generan procesos de exclusión, de ampliación de los segmentos laborales más desprotegidos y de acoplamiento de los sujetos más vulnerables a los espacios laborales más precarios (Castel, 1997). En ellos se produce un profundo dislocamiento y una fragmentación de los ciclos y trayectorias biográficas laborales (Sennett, 2000; Paugam, 2000), que se mueven entre importantes periodos de inactividad, y continuas entradas y salidas del empleo regular, a la vez que dan lugar a relaciones laborales débiles y discontinuas, en una situación de riesgos permanentes.

2.2. Las políticas centradas en la activación para el empleo

Esa dificultad del capitalismo actual para conciliar flexibilidad y seguridad le lleva a desplazar hacia el individuo la generación de estrategias que articulen su vida laboral. Los riesgos que ocasionan la mercantilización y la flexibilización del mercado laboral han de ser internalizados –comprendidos e interpretados– y gestionados por los individuos mismos, desde su disponibilidad y adaptabilidad a las nuevas dinámicas. En ese sentido, los complementos discursivos de los dispositivos de flexibilidad son la empleabilidad, la adaptabilidad y la ‘empresarialidad’, como claves de la construcción del mercado de trabajo (Alonso, 2000). Éstos transmiten la concepción del trabajador como ‘empresario de sí mismo’, que debe admitir y gestionar sus riesgos –al tiempo que se individualizan las medidas de seguridad– en torno al concepto de empleabilidad: la seguridad del trabajo consiste en ser un buen gestor del propio capital humano y relacional, e ir incrementándolo, de modo que se haga más necesario para las empresas. La importancia de la cualificación, de la experiencia, de los contactos y de la iniciativa constituye la base de ese potencial.

acuerdos interprofesionales. Igualmente el artículo establece que, cuando concurran causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, se podrá dejar de aplicar en la empresa las condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo que afecten a la jornada de trabajo, horario y distribución del tiempo de trabajo, régimen de trabajo a turnos, sistema de remuneración y cuantía salarial, sistema de trabajo y rendimiento, movilidad funcional y mejoras voluntarias.

Así, se pasa del establecimiento de garantías colectivas y vinculadas al derecho de ciudadanía, a la gestión personal y estratégica de recursos y oportunidades para afrontar la inseguridad y el riesgo (Alonso, 1999), de modo que cada individuo ha de competir, trabajar, ahorrar e invertir para garantizar su bienestar. Sin embargo, esta dinámica de gestión de oportunidades en un contexto caracterizado por la inestabilidad laboral, la precariedad o la descualificación, supone, en la práctica, la condena a la exclusión social de todos aquellos cuyas condiciones laborales no permiten construir una base de recursos (económicos, personales o relacionales) desde la que afrontar los riesgos. Estos trabajadores se ven relegados a espacios secundarios del mercado laboral, con su propia dinámica de supervivencia, o son instalados en espacios protegidos, vinculados a las políticas asistenciales. Se trata, en definitiva, de la ruptura de la cohesión social: los grupos más débiles generan estrategias adaptativas para la supervivencia, y los mejor situados se consagran a una carrera personal independiente de cualquier necesidad o situación colectiva.

2.3. La transformación de las políticas sociales

La década de los noventa supuso una derivación de las políticas sociales hacia el espacio de la lucha contra la exclusión social, como respuesta amortiguadora de las consecuencias del avance del mercado flexible, con el consiguiente incremento de la vulnerabilidad social que venimos describiendo (Rodríguez Cabrero, 1998). La consolidación de esta tendencia ha supuesto limitar las políticas universales y redistributivas en materia de derechos sociales y económicos. Frente a ese debilitamiento de las políticas de integración, se han ido consolidando las políticas de inserción, con un carácter asistencial y compensatorio (no redistributivo), que plantean una lógica de discriminación positiva, focalizándose sobre grupos y sectores sociales vulnerables y excluidos de los mercados de trabajo. En ese proceso ha sido especialmente relevante la separación formal entre las políticas laborales y las políticas sociales. El hecho de que dos décadas después sigamos apoyándonos en esas políticas de inserción es un indicador, como ya advirtiera Castel (1997), de la instalación en la provisionalidad como régimen de existencia de los sectores poblacionales más vulnerables, y consolida la sospecha de que, en la actual coyuntura, son inintegrables.

Por otro lado, las políticas sociales se ven sometidas, de manera creciente, a la tensión entre lógicas e intereses propios de los diferentes agentes que participan en ellas. La progresiva privatización de estas políticas ha supuesto la participación en este sector de agentes provenientes del entorno del mercado y del ámbito asociativo. Esto supone otra dinámica de fragmentación de estas políticas (Rodríguez Cabrero, 2004): por un lado, se potencia una mercantilización de los derechos, a través de la búsqueda individual en el mercado de garantías de estabilidad de cara al futuro;

por otro lado, y como garantía contra el conflicto social, se plantea un asistencialismo de mínimos, financiado por los impuestos y, en buena medida, gestionado por entidades sin ánimo de lucro, en forma de prestaciones sociales de emergencia para aquellos que no pueden acceder al mercado. Se genera así una polarización de la ciudadanía (de primera y de segunda), debido a la pérdida del carácter garantista de las políticas sociales, vinculado, a su vez, a la universalidad de los derechos de ciudadanía.

Además, la participación de estos agentes en las políticas sociales ha generado una creciente necesidad de controlar el gasto derivado a la gestión privada, pero sobre el que existe una responsabilidad pública, para que su uso responda adecuadamente a las necesidades asistenciales propuestas. Las inercias burocratizadoras que provoca esta necesidad de control chocan con un mercado que se define por la flexibilidad y el cambio, y con un tercer sector que presenta como uno de sus grandes activos la agilidad de respuesta ‘sobre el terreno’ ante las necesidades sociales y sus transformaciones. Por ello, se ponen en juego –y la experiencia de las empresas de inserción es un buen ejemplo de ello– nuevas formas de ‘control auditor’, más flexible, basado en objetivos y en la aplicación de indicadores, y que parece aprovechar mejor el potencial de los agentes sociales, a los que se otorga así una supuesta autonomía de funcionamiento. El papel de las administraciones públicas pasa de ser agentes de las políticas sociales y garantes de su universalidad, a ser auditoras de los agentes que trabajan en los diferentes ámbitos de intervención. En el fondo, se trata de una nueva forma de burocratización, que introduce una serie de dinámicas de ‘objetivación’ en el quehacer de estos agentes, que han de preocuparse por la categorización de sus destinatarios, la visibilidad de sus resultados y su sujeción a los indicadores definidos desde instancias ajenas.

3. Las empresas de inserción social como instrumento de las políticas sociales

Las empresas de inserción social son un recurso que hay que entender en el marco de las políticas sociales de promoción de empleo para los colectivos más vulnerables. Un recurso que combina la intervención educativa con la apuesta por la capacidad estructuradora que tiene el trabajo sobre la persona, en la medida en que la socializa para el entorno social actual. Por supuesto, estas empresas deben combinar el objetivo de la integración social por medio del trabajo, con la productividad de la empresa.

Para comprender adecuadamente lo que implican estas empresas, es indispensable entenderlas como fruto de las actuales condiciones y concepciones de las políticas sociolaborales que hemos definido en el apartado anterior. Al respecto, creemos relevante destacar aquí tres grandes transformaciones que inciden en su configuración –al menos en su definición reglamentaria–.

En primer lugar, las empresas de inserción social, en la medida en que son a) empresas, b) que están promovidas por el tercer sector, pero c) se hallan bajo la tutela de la Administración (Nyssens, 2006), aparecen como un recurso que refleja perfectamente la pluralización de los agentes sociales y las dificultades de su interacción. La centralidad que ejercen las entidades sin ánimo de lucro como promotoras de estas empresas es clave para entender su orientación, a veces a pesar de la normativa de la que aquí vamos a hablar.

En segundo lugar, el actual énfasis en la flexibilización e individualización de los mercados de trabajo, que está en la base del actual cuestionamiento del vínculo entre trabajo y ciudadanía, supone el auge de las políticas de activación –en torno a conceptos como el de empleabilidad– como modo de afrontar la crisis del empleo. Las empresas de inserción social asumen, en este sentido, el compromiso de moldear a los sujetos, trabajar con ellos para incrementar la empleabilidad de cada uno de ellos, definiendo un itinerario particular en cada caso. Y entre los factores clave que definen esa empleabilidad y que deben moldear estas empresas, está la adaptabilidad y las actitudes de compromiso en el trabajo, muy por encima de los conocimientos básicos de oficio.

Y en tercer lugar, la definición de políticas sociales fragmentarias y focalizadas en colectivos vulnerables, frente a los modelos universalistas del Estado del bienestar, implica el tránsito desde las políticas de integración a las políticas de inserción social. De lo que se trata es de crear espacios ‘de velocidad lenta’, protegidos o autorizados, en los que los sujetos puedan reestructurar aquellas condiciones personales, o de su entorno relacional, que dificultan su incorporación a la sociedad. Las empresas de inserción social responden fielmente al carácter particular y transitorio con que se definieron estas políticas de inserción. En definitiva, son espacios laborales tutelados que permiten que, en un plazo máximo de tres años, los trabajadores hayan recorrido –con un acompañamiento educativo y un contraste continuado de su proceso– el itinerario que debe permitirles reconstruir su modo de estar en la sociedad e incrementar su empleabilidad, lo que, en teoría, les va a preparar para incorporarse al mercado laboral normalizado como unos ciudadanos más. Sin embargo, alrededor de estas empresas el contexto deriva hacia una creciente precarización de las condiciones laborales, una mayor indefensión de los trabajadores y un incremento fuera de toda expectativa del paro. De modo que, si las políticas de empleo no actúan sobre ese contexto, las posibilidades que tienen los trabajadores que salen de estas empresas de incorporarse a ese mercado laboral son cada vez más pequeñas.

En definitiva, como ya indicó Castel (1997), nos estamos encontrando con que las políticas de inserción, lejos de cumplir su papel de transición a la sociedad, están generando una dinámica de ‘estabilización en la inestabilidad’ para sus colectivos destinatarios, condenándolos a una situación de ciudadanía de

segunda. En el caso de las empresas de inserción social, esto se traduce en que muchos trabajadores han de salir a un entorno que lo que les ofrece es trabajo precario y descualificador, o ayudas de subsistencia, manteniéndolos, en todo caso, en una zona asistida y generando dependencias.

4. Análisis del marco normativo regulador de las empresas de inserción social

En el marco del trabajo de investigación más amplio que desarrollamos en torno a los discursos y las prácticas de los agentes implicados en estas empresas de inserción social, hemos analizado cómo se regulan estas empresas en la legislación estatal (Ley de Empresas de Inserción, Ley 44/2007, de 13 diciembre) y autonómica. Ese análisis, que constituyó el objeto del capítulo citado en la nota 1, se amplía en este artículo con la revisión de la normativa vasca posterior a la ley estatal (Decreto 182/2008, de 11 de noviembre, por el que se regula la calificación de empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y su registro; y Orden de 4 de mayo de 2009, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por la que se regulan las ayudas para la creación y el sostenimiento de las empresas de inserción).

A partir de este análisis, nuestra intención es preguntarnos sobre qué tipo de ciudadanía se pretende construir desde una política social que genera este tipo de recursos. Para ello, y de acuerdo con las claves sociohistóricas ya comentadas, proponemos ahora la consideración de cuatro ejes relevantes en la configuración de las empresas de inserción social, tal como las plantea la normativa:

- Su orientación como un recurso no universalista, sino dirigido a colectivos específicos, que genera propuestas estigmatizadoras de sus usuarios.
- La centralidad de un concepto de empleabilidad que responsabiliza de la situación de exclusión a los excluidos, construyendo un ‘discurso de la carencia’ desde el que se legitima la intervención, y un ‘discurso de la activación’ que sustituye al de la garantía de los derechos de ciudadanía basados en la condición salarial.
- La centralidad de los procesos educativos en torno a la definición de un itinerario individualizado de inserción, negociado y seguido personalmente por los educadores, que genera una dinámica en que, de entrada, lo colectivo no forma parte de la dinámica laboral.
- Su articulación como un recurso pretendidamente autónomo que compite en el mercado (empresa), se orienta desde el tercer sector (entidades promotoras), y es apoyado y controlado desde la Administración, lo cual lo sitúa en un cruce de lógicas e intereses dispares que lo configuran como un recurso vulnerable y sometido a tensiones hegemónicas desde diferentes ámbitos.

4.1. Las empresas de inserción como respuesta a colectivos específicos

Comienza la regulación estatal, en su preámbulo, con una referencia a la centralidad que, para la Administración del Estado español, debe ser garantizar la posibilidad de todos y cada uno de sus ciudadanos y ciudadanas de participar en todos los ámbitos de la vida social, lo que conlleva la atención especial a los colectivos que presenten mayores dificultades:

Los principios que inspiran la presente Ley se fundamentan en el mandato de la Constitución Española, que, en el apartado 2 de su artículo 9, ordena a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de nuestro país, lo que motiva al legislador para que contemple la necesidad de establecer cauces adecuados que faciliten tal participación, especialmente la de aquellas personas que, por circunstancias diversas, se encuentren en situaciones de dificultad y exclusión social (Extracto del punto I del preámbulo de la Ley de Empresas de Inserción).

Lo mismo ocurre con el decreto vasco, en el que se especifican tres ‘ámbitos de carencia’ que señalan a los individuos como objetivo de la acción de estos recursos: el personal, el social y el económico. Si bien la actuación de las empresas de inserción social se dirige a hacer posible la participación en el trabajo y, por tanto, tiene una dimensión netamente económica, su enfoque en tanto que recurso educativo incide de manera prioritaria, como veremos más adelante, en las carencias personales de los sujetos, que se suelen señalar como claves para el proceso de desarrollo de la empleabilidad⁷:

El mencionado Decreto 305/2000, de 26 de diciembre, se dictaba en desarrollo de las medidas previstas en la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social y con la finalidad de contribuir a la inserción *de quienes carecen de los recursos personales, sociales o económicos* suficientes para desarrollar una vida independiente (Párrafo segundo del preámbulo justificativo del Decreto 182/2008 del Gobierno Vasco, que se refiere al argumentario incluido en la normativa vasca anterior, derogada por la ley estatal; el subrayado es nuestro).

Como hemos expuesto anteriormente, la fragmentación de las políticas sociales a través de su focalización en determinados colectivos definidos como ‘de riesgo’ genera una dinámica de disolución de las políticas garantistas de carácter universalizador, y la dualización de la ciudadanía (y del acceso a los derechos) en función de las categorías sociales resultantes. Se produce así una ‘segmentación’ de

las prestaciones basada en la ‘prueba de necesidad’ –o, como en el caso de las empresas de inserción, en la certificación de la exclusión–, lo que supone la renuncia al principio de universalidad, que genera prestaciones sociales selectivas ‘para los necesitados’. Si bien éstas se plantean como medidas de discriminación positiva, aplicables en el diseño de ‘itinerarios de inserción’, tienden a convertirse en itinerarios sin salida, bien hacia espacios mercantiles precarizados, bien hacia zonas vulnerables protegidas, que constituyen espacios ciudadanos de segunda (Castel, 1997).

En esa línea, el marco regulador de las empresas de inserción social responde a la tendencia, dominante desde los años noventa, de situar las políticas sociales en un ámbito acotado, que es el de la lucha contra la exclusión social, al marcar como su objetivo específico atender a los colectivos que presentan más dificultades, aunque, en este caso, partiendo de la premisa de que la participación social pasa por la integración en el mercado de trabajo:

En el Capítulo I se establecen el objeto y los fines de la Ley, pasándose a definir los trabajadores contratados por las empresas de inserción destinatarios de los procesos y medidas para la inserción sociolaboral: personas en situación de exclusión social, con especiales dificultades para su acceso al mercado de trabajo, y pertenecientes a colectivos socialmente desfavorecidos (Extracto del punto III del preámbulo de la Ley de Empresas de Inserción).

[...] la no participación o la participación residual en el mercado de trabajo determinan, casi necesariamente, el inicio de un proceso de exclusión con consecuencias directas en el ejercicio de otros derechos sociales. [...] Dicha constatación llevó al Gobierno Vasco a desarrollar una serie de medidas capaces de actuar desde diversos ámbitos, especialmente en el ámbito del empleo, con políticas públicas dirigidas a facilitar el acceso de los colectivos más desfavorecidos a la formación y al mercado laboral ordinario. [...] Una de las vías para ponerlo en práctica es el apoyo a la creación y el sostenimiento de empresas de inserción (Extracto de los párrafos tercero, cuarto y quinto del preámbulo justificativo del Decreto 182/2008 del Gobierno Vasco).

La delimitación de dichos colectivos no queda en una mera formulación genérica, sino que se concreta tanto en la regulación estatal como en las regulaciones autonómicas de manera detallada. Así, se configuran una serie de categorías sociales públicamente reconocidas como ‘de riesgo’ o ‘excluidas’, que constituyen el objeto de las políticas marginales dirigidas a los segmentos periféricos de la ciudadanía. La polarización de ésta se consolida también, de esta manera, mediante las definiciones institucionales de colectivos diana. A modo de ejemplo, en el siguiente extracto queda recogido el listado de colectivos incluidos en la ley estatal:

⁷ Para un análisis en profundidad de los elementos que se consideran clave en el desarrollo de la empleabilidad en estas empresas, así como para una discusión del mismo concepto de empleabilidad, se puede ver el trabajo de Llinares, Córdoba y Zacarés (2011).

Las empresas de inserción podrán contratar como trabajadores, a efectos de lo previsto en esta Ley, a las personas en situación de exclusión social desempleadas e inscritas en los Servicios Públicos de Empleo, con especiales dificultades para su integración en el mercado de trabajo, que estén incluidos en alguno de estos colectivos: a) perceptores de Rentas Mínimas de Inserción [...]; c) jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta, procedentes de Instituciones de Protección de Menores; d) personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social; e) internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo [...], así como liberados condicionales y ex reclusos; f) menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero [...], así como los que se encuentran en situación de libertad vigilada y los ex internos; g) personas procedentes de centros de alojamiento alternativo [...]; h) personas procedentes de servicios de prevención e inserción social autorizados por las CC. AA. y las ciudades de Ceuta y Melilla (Extracto del artículo 2, apartado 1, de la Ley de Empresas de Inserción).

Esta enumeración de colectivos destinatarios ha sido adaptada y modificada por cada comunidad autónoma, de forma que nos encontramos casos como el de Cataluña, cuya normativa incluye también a parados de larga duración y mayores de 45 años, o el de la normativa valenciana, que incluye también a personas discapacitadas como colectivo. En este sentido, la normativa vasca incluye, además de los anteriormente descritos en la normativa estatal, “a personas procedentes de programas prelaborales de orientación y formación o procedentes de los Servicios Sociales de Base de la Comunidad Autónoma del País Vasco concretada a través de un convenio de inserción sociolaboral” (Decreto 182/2008, artículo 5, apartado 1, subapartado h).

Pero, yendo más allá, y no conformes con enumerar los colectivos destinatarios, para poder ser contratado por una empresa de inserción se necesita una acreditación de la administración pública, concretamente de los servicios sociales competentes, que certifique la situación de exclusión del individuo y su pertenencia a alguno de los colectivos que prevé:

La situación de exclusión de las personas pertenecientes a los colectivos a los que se hace referencia en el apartado 1 deberá ser acreditada por los Servicios Sociales Públicos competentes (Extracto del artículo 2, apartado 2, de la Ley de Empresas de Inserción).

Este requisito se recoge también en las regulaciones autonómicas. De hecho, en el decreto del Gobierno Vasco aparece expresado con las mismas palabras que en el estatal (véase el Decreto 182/2008, artículo 5, apartado 2).

Esta necesidad de ‘certificar’ la exclusión es una fuente de estigmatización de las personas que han de someterse a este proceso de evaluación y diagnóstico de su grado de exclusión, y son etiquetadas de manera legal como ‘incapaces’ de conseguir y mantener un puesto de trabajo en el mercado laboral ordinario. La inclusión en esta categoría implica, pues, el reconocimiento de la situación de exclusión por parte de las instituciones públicas sociales y de empleo, su aceptación por parte del individuo y su consolidación en su expediente personal, ya que su contratación ‘proveniente de programas de inserción’ –y por tanto, que reconozca su ‘certificación’– implica una serie de beneficios, tanto para la empresa de inserción, que ve como se cumple su cuenta de objetivos ante la Administración, cómo para la empresa que la contrate, que puede acceder a diferentes ventajas económicas.

Así, la dinámica que genera la lógica burocrática –aun en su vertiente más flexible del ‘control auditor’, del que hablaremos más adelante– refuerza el carácter indeleble de este tipo de estigmas excluyentes: creando una categorización que se pretende descriptiva, se está calificando y encuadrando socialmente a los sujetos. Pese al pretendido carácter ‘de transición’ de las empresas de inserción social, su definición institucional genera una dinámica que puede acabar estabilizando la identidad social de los individuos en las categorías directamente vinculadas a la zona de exclusión.

4.2. El concepto de empleabilidad en las empresas de inserción social: entre el ‘discurso de la carencia’ y la responsabilización de los individuos

El concepto de empleabilidad aplicado en el marco normativo de las empresas de inserción social parte de un discurso donde se enfatizan las carencias de aquellas personas para las cuales se considera necesario este recurso. No aparece referencia alguna a aquellos aspectos de carácter sociohistórico que estén determinando y minando su participación como ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho, sino que toda explicación sobre su situación de vulnerabilidad o exclusión social recae en aspectos relativos a sus carencias y limitaciones personales:

[...] se define la exclusión como «la imposibilidad de ejercer los derechos sociales, fundamentalmente el derecho al trabajo, pero también el derecho a la educación, a la formación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna, a la protección social [...]» (Extracto del párrafo tercero del preámbulo justificativo del Decreto 182/2008 del Gobierno Vasco).

[...] estas personas particularmente desfavorecidas, en situaciones de marginación o de exclusión, encuentran especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, debido a sus carencias sociales, económicas, educativas y de cualificación laboral, con lo que el ejercicio de

un trabajo, derecho y deber de todo ciudadano consagrado en el artículo 35 de la Constitución, presenta para ellas numerosos problemas debido a la desmotivación personal, al desconocimiento o abandono de los hábitos sociales y laborales básicos, así como a la carencia de niveles educativos mínimos y la falta de adaptación profesional (Extracto del punto I del preámbulo de la Ley de Empresas de Inserción; el subrayado es nuestro).

Como queda recogido en los extractos anteriores, son carencias personales de distinto tipo –sociales, económicas, educativas y de cualificación laboral– las que se encuentran tras las dificultades de integración, lo que conlleva también un abanico de consecuencias de cara a que puedan ‘ocuparse’ de manera normalizada –desmotivación, abandono de hábitos básicos, falta de adaptabilidad–. Dichas consecuencias siguen moviéndose en el marco de las carencias y dificultades que residen en el individuo.

Una vez realizado el diagnóstico, la acción de las empresas de inserción social se enmarca en las políticas europeas que pretenden dar respuesta a los problemas de inclusión de colectivos específicos desde el paradigma de la ‘activación’. Desde esa perspectiva se definen las prioridades de la Unión Europea en su estrategia de empleo: la oferta de mano de obra, la adaptabilidad y el capital humano. Tres claves que se presentan como fundamentales para la promoción de un mercado laboral inclusivo.

En el ámbito comunitario cabe resaltar que uno de los tres objetivos globales de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) es consolidar la inclusión social, prevenir la exclusión del mercado laboral y apoyar la integración en el empleo de las personas desfavorecidas. Las directrices integradas establecidas bajo las tres prioridades de la EEE (oferta de mano de obra, adaptabilidad, capital humano) prestan una considerable atención a la promoción de un mercado laboral inclusivo (Extracto del punto I del preámbulo de la Ley de Empresas de Inserción).

Esta perspectiva permite vincular la integración de las personas en situación social vulnerable con las políticas activas de empleo, que se centran en la formación de un capital humano flexible, adaptable y polivalente. Al mismo tiempo, será el esfuerzo que el individuo ponga de su parte la verdadera llave de la inclusión social, ya que –desde esta perspectiva– sólo la adaptación del trabajador a los requerimientos del mercado laboral le permitirá retomar la senda de integración social.

Esa ‘psicologización’ de la problemática del paro permite desresponsabilizar al mercado y a sus instituciones, así como diluir la dimensión colectiva que permitía articular un modelo sostenible de bienestar vinculado al estatuto del salariado. En el fondo, supone una despolitización aparente del funcionamiento del mercado de trabajo, coherente con el proceso de progresiva individualización de las rela-

ciones laborales que hemos descrito anteriormente y sobre el que volveremos en el siguiente apartado.

De esta manera, como se describe en el extracto siguiente, la tarea en el marco de las empresas de inserción social es una ingeniería de ‘reajuste’ de las personas en situación vulnerable, para que crezcan en empleabilidad, entendida ésta como superación de sus carencias e impedimentos para adaptarse adecuadamente a las necesidades del mercado de trabajo:

Las metodologías que se desarrollan durante un itinerario de inserción, dentro del cual se lleva a cabo la actividad laboral en la empresa de inserción, tienen como objetivo potenciar las capacidades de las personas a través de los conocimientos técnicos, habituación sociolaboral y determinación de prioridades adecuadas a sus posibilidades y a las del mercado laboral (Extracto del punto II del preámbulo de la Ley de Empresas de Inserción).

O bien, como vemos en este otro fragmento de la ley de ámbito estatal:

Las medidas de intervención y acompañamiento consistirán en el conjunto de servicios, prestaciones acciones de orientación, tutoría y procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social encaminados a satisfacer o resolver problemáticas específicas derivadas de la situación de exclusión, que dificultan a la persona un normal desarrollo de su itinerario en la empresa de inserción (apartado 2, artículo 3, de la Ley de Empresas de Inserción).

La cuasi literalidad de estos dos extractos la podemos encontrar también en la normativa vasca (véase el preámbulo justificativo, párrafo sexto, y el artículo 6, apartado 2, del Decreto 182/2008 del Gobierno Vasco).

Por otro lado, la cuestión es que, en un contexto de mercado laboral dual, la transición de los trabajadores de inserción al ‘mercado laboral ordinario’ del que habla la ley se va a producir siempre en los sectores menos cualificados y más precarizados⁸. De ese modo, cuando en esta ley se conceptualiza la empleabilidad vinculada a la adaptabilidad a las necesidades del mercado de trabajo, no se tiene en cuenta que ese mercado está fragmentado, y que la mayoría de los trabajadores que pasan por las empresas de inserción social salen al mercado de trabajo secundario. Éste se caracteriza por generar itinerarios laborales fragmentados, en entornos de

⁸ Si bien, como es lógico, esto no se puede desprender del texto de la ley, sí que resulta claro en las respuestas que estamos obteniendo en nuestra investigación, tanto mediante el cuestionario que aplicamos –cuyos datos se expusieron en el V Congreso Internacional del Formación para el Trabajo (Marhuenda, 2009)–, así como, especialmente, a través de las entrevistas en profundidad, cuyo análisis está en proceso.

muy baja cualificación, por lo que no permite desarrollar un capital humano especializado, ni un capital relacional, que serían, en todo caso, los factores de empleabilidad que introducen algunas posibilidades de estabilidad o movilidad ascendente en un entorno laboral flexible. Estos factores no se pueden desarrollar a través de herramientas como las empresas de inserción, ni siquiera mediante la posibilidad que abren de incorporar a los trabajadores a un mercado laboral no cualificado y altamente precarizado. Sin desdeñar la relevancia que tienen esos trabajos para la supervivencia cotidiana de los trabajadores en situación de riesgo, no podemos considerar que sean indicativos de una política de integración universalista e igualitaria, sino que profundizan aún más en la dinámica de dualización social que, en principio, se pretende combatir.

4.3. Relaciones educativas individualizadas y contrato de inserción: los riesgos de la individualización de las relaciones laborales

Como ya hemos indicado, existe una tendencia a la psicologización de los recursos desde los que desarrollar políticas activas de empleo. El énfasis en la motivación, en las competencias individuales, las actitudes y compromisos personales son claves que se sitúan en esta línea. En definitiva, las empresas de inserción social han de plantearse todo un proceso de resocialización de los sujetos, de cara a posibilitar su inserción en el mercado laboral.

Pero, además, ese proceso de socialización que se produce en estas empresas se plantea *a priori* –independientemente de las prácticas cotidianas que luego desarrollen los agentes– como un proceso que pone en juego la adaptación del individuo al contexto organizacional, con sus prioridades, objetivos y cultura. Porque, en definitiva, eso es lo que luego van a pedirles sus potenciales empleadores. Así, el modo en que se configura la experiencia del trabajador en las empresas de inserción supone un ‘entrenamiento’ que prepara para el paso a la empresa ordinaria. En estas empresas, el acuerdo de inserción como estrategia educativa se configura como una situación asimétrica en la que el trabajador ha de asumir una serie de objetivos de los que depende su continuidad en la empresa. Una asimetría por la que el trabajador de inserción asume que los agentes institucionales –los mismos que han certificado su situación de exclusión– definen el itinerario de inserción al que ha de adaptarse y con el que ha de comprometerse para poder acceder al trabajo:

Las empresas de inserción aplicarán itinerarios de inserción sociolaboral en función de los criterios que establezcan los Servicios Sociales Públicos competentes y los Servicios Públicos de Empleo, de acuerdo con las propias empresas de inserción, teniendo que ser aceptados dichos itinerarios por la persona en situación de exclusión social contratada, con el objetivo de promover su integración en el mercado laboral ordinario, definiendo las

medidas de intervención y acompañamiento que sean necesarias (Artículo 3, apartado 1, de la Ley de Empresas de Inserción; recogido íntegramente en el artículo 6, apartado 1, del Decreto 182/2008 del Gobierno Vasco).

Por supuesto que, en muchos casos, los agentes actúan contando con la participación activa del trabajador. Pero esto siempre depende de los criterios y sensibilidades de esos agentes. Y, en cualquier caso, la situación resultante, tal como la diseña la norma, implica una relevante asimetría en las posiciones, que viene justificada por el carácter de tutela que ejercen los educadores y responsables de la empresa, así como por el papel de garante público que ejercen los servicios sociales.

Pero creemos relevante plantear si esta dinámica de concertación de las condiciones de participación en la empresa, al margen de su potencialidad para generar compromiso en el proceso, da lugar a una experiencia de negociación individualizada de las condiciones de trabajo que, a modo de currículum oculto, prepara al trabajador para asumir un modelo de concertación social en que desaparece la dimensión colectiva de la negociación. Esto nos parece preocupante, en la medida en que propicie una dinámica de adaptación y potencial sumisión, que corre el riesgo de generar indefensión en el trabajador una vez sale al mercado laboral normalizado, debilitando su capacidad de propuesta, de negociación y de organización para defender sus derechos.

Por otro lado, esta dinámica asimétrica implica también una cierta tutela institucional de las condiciones de trabajo en estas empresas. Por supuesto, ello entra en la lógica de estos recursos, en la medida en que se focalizan sobre colectivos vulnerables, lo que requiere ciertas medidas de ‘discriminación positiva’. No lo comentamos aquí por ese carácter –ya lo comentamos en un punto anterior de este artículo–, sino porque la manera en que la norma plantea esas medidas nos ofrece un ejemplo más de asimetría en la gestión de las relaciones laborales.

Sin duda que, en un recurso de este tipo, se hace necesario regular las circunstancias particulares que puedan afectar a las condiciones de trabajo. Lo contrario podría dar lugar a abusos, tanto por parte de las empresas como de los trabajadores, en la medida en que las situaciones que se planteasen en torno a las condiciones de riesgo de los trabajadores quedasen a la interpretación de los agentes implicados en la empresa. Por ello, la norma recoge una serie de medidas que pretenden garantizar la objetividad en el tratamiento de las situaciones que pudieran darse por las condiciones específicas de los colectivos a los que se dirige el recurso. Como ejemplos, podemos ver los siguientes extractos de la ley, en que se recogen y regulan algunas excepciones del régimen laboral general debido a circunstancias de carácter físico, psíquico o social vinculadas a las condiciones de vulnerabilidad de los sujetos:

Las ausencias o faltas de puntualidad al trabajo motivadas por la situación física o psicológica derivada de la situación de exclusión social del trabajador se considerarán justificadas cuando los Servicios Sociales Públicos competentes así lo determinen, y sin perjuicio de que sean comunicadas por el trabajador a la empresa (Extracto del apartado 2 del artículo 13 de la ley).

No será de aplicación a los trabajadores a que se refiere el artículo 2.1 d) de esta Ley la causa de despido disciplinario establecida en el artículo 54.2 f) del Estatuto de los Trabajadores. En los supuestos en que, durante la vigencia del contrato, la empresa de inserción tuviera conocimiento de que el trabajador incurre en la causa mencionada en el párrafo anterior, lo pondrá en conocimiento de los Servicios Sociales Públicos competentes, a fin de que por los mismos se proponga al trabajador afectado iniciar un proceso de deshabitación o desintoxicación. En este caso, el contrato de trabajo podrá suspenderse cuando, a juicio de los citados Servicios Sociales, fuera necesario para el éxito de dicho proceso. Si el trabajador no iniciara dicho proceso de deshabitación o desintoxicación, o lo abandonara sin causa justificada, se considerará un incumplimiento de las obligaciones asumidas en el itinerario de inserción, siendo entonces de aplicación lo establecido en el artículo 54.2.f) del Estatuto de los Trabajadores (Artículo 14, apartado 3 de la ley).

Por su parte, la normativa vasca directamente se acoge a todo lo recogido en el capítulo IV de la normativa de ámbito estatal, capítulo al que pertenecen los extractos anteriores (véase: artículo 20, apartado 1 del Decreto 182/2008 del Gobierno Vasco).

Pero la otra cara de esta dinámica implica un cierto sometimiento de la normativa general reguladora de las condiciones de trabajo a las decisiones tutelares tomadas desde la Administración, lo que implica mantener la asimetría y la dependencia de la que ya hemos hablado. Incluso, como vemos en el extracto que citamos seguidamente, el contrato laboral ha de incorporar las decisiones tomadas sobre el itinerario de inserción y las medidas que éste implica, institucionalizando así la aceptación a la que antes aludíamos:

El contrato de trabajo, sus prórrogas y variaciones se formalizarán siempre por escrito, en el modelo establecido por el Servicio Público de Empleo Estatal y se comunicará a la oficina pública de empleo. El contrato necesariamente incorporará en el correspondiente anexo la expresión de las obligaciones que las partes asumen en el desarrollo del itinerario personal de inserción y las medidas concretas a poner en práctica (Extracto del artículo 12, apartado 2 de la ley).

O, como vemos en este otro apartado de la ley:

El contrato podrá concertarse por un período mínimo de doce meses y máximo de tres años.

No obstante, podrá celebrarse por una duración menor si, dentro del itinerario de inserción previamente pactado, así se aconseja por los Servicios Sociales Públicos competentes para el seguimiento del proceso de inserción, sin que en ningún caso dicha duración pueda ser inferior a seis meses. Si se concierta por una duración inferior a la máxima prevista en el párrafo anterior, podrá prorrogarse hasta alcanzar la referida duración máxima, siendo la duración mínima de cada prórroga al menos igual a la duración inicial del contrato. Los Servicios Sociales Públicos competentes deberán informar sobre la adecuación de la prórroga (Artículo 15, apartado 4 de la ley).

Como en casos anteriores, la normativa vasca directamente se acoge a todo lo recogido en el capítulo IV de la normativa de ámbito estatal, capítulo al que pertenecen también los extractos que se acaban de citar.

En definitiva, el carácter individualizado de las relaciones educativas y laborales en las empresas de inserción social, que adquiere su legitimidad desde el argumento del acompañamiento personal y de la necesidad de configurar un itinerario de inserción ajustado a las necesidades de cada trabajador, hace que desaparezca –al menos en el diseño del recurso– cualquier atisbo de dinámica colectiva en la relación entre la empresa y sus trabajadores. Parece como si los procesos de integración en un entorno precarizado no requiriesen de un esfuerzo colectivo por mejorar las condiciones de trabajo, sino que fuera todo cuestión de desarrollar la propia empleabilidad, mejorando las oportunidades competitivas que permiten negociar particularmente la propia posición en la empresa.

Dicho de otro modo: desde la perspectiva de la empleabilidad como factor de inserción laboral, la clave es que tener algo que le interese a la empresa permite posicionarse con ventaja en el mercado laboral. Y eso depende de la actitud y el compromiso de cada cual. Un discurso que enlaza con las tendencias de microconcertación que ya hemos descrito, y que desactivan el carácter político y colectivo de la cuestión laboral. Y, además, un discurso que no se sostiene como clave de garantía de integración laboral cuando nos situamos en entornos laborales de muy baja cualificación y de alta temporalidad y precariedad, en los que la individualización de las relaciones laborales genera una gran indefensión en los trabajadores.

4.4. Un recurso que se debate entre lógicas en conflicto

Si hay algo que resulta llamativo en las empresas de inserción social, es que se trata de un tipo de recurso definido en la ‘intersección’ de tres sectores sociales con lógicas internas tradicionalmente diferentes: el mercado, el Estado y el tercer sector. Por un lado, son empresas inscritas en los registros mercantiles correspondientes, que deben competir en el mercado

normalizado y ser rentables. Pero, por otro, cuentan con el apoyo de la administración pública, en la medida en que se convierten en herramientas de las políticas sociolaborales, como recursos de inserción, dando cabida a trabajadores con déficits que inciden en la productividad, por lo que se les compensa con diferentes tipos de incentivos. Para que eso sea así, estas empresas deben someterse –a diferencia de las empresas ordinarias– a la lógica administradora de los recursos públicos –control presupuestario, indicadores diversos, cumplimiento de objetivos predefinidos–. Además, al tratarse de entidades vinculadas al sector no lucrativo a través de sus promotoras –básicamente, fundaciones y algunas asociaciones–, deben mantener un nivel de independencia en su funcionamiento. Esto suele considerarse como la clave que les aporta un plus de adaptabilidad a las necesidades cambiantes de la realidad social, al tiempo que permite exonerar a la Administración del control en aquellos elementos que pudieran generar una mayor rigidez en su funcionamiento –pero también una mayor garantía, por ejemplo, en lo que se refiere a la gestión del personal–.

En definitiva, se trata de un recurso que ha de combinar las lógicas propias de los tres sectores, optimizando las sinergias que se generan y solventando, en la medida de lo posible, los conflictos resultantes, lo que en ocasiones se realiza mediante la ‘hegemonía’ de una lógica sobre las demás. Es cierto que la mayoría de estos conflictos sólo se pueden estimar cuando se contrasta el parecer de los diferentes agentes implicados –lo que se pretende en otras aproximaciones de nuestra investigación–. Pero al considerar la normativa, como estamos haciendo ahora, sí que podemos señalar algunas de las claves que, respondiendo más nítidamente a la lógica administrativa o burocratizadora de la administración pública, son una fuente de conflicto potencial con las otras lógicas.

La ley pretende establecer toda una serie de medidas de control como modo de responder a su responsabilidad de garantizar el uso adecuado de los fondos públicos cuando se derivan a la gestión privada. En definitiva, las empresas de inserción social son empresas, aunque promovidas por entidades sin ánimo de lucro. Pero dado que se pretende acceder a recursos públicos como compensación de los déficits de productividad que puedan generar los trabajadores de inserción, es preciso vincularse a una serie de mecanismos específicos de control. Esos mecanismos se plantean como obligatorios sólo en la medida en que las empresas pretenden acceder a las subvenciones y ventajas definidas para este tipo de empresas. La cuestión es que esas necesidades de control pueden entrar en conflicto con los criterios de flexibilidad imperantes en la lógica productivista del mercado actual, a la vez que con las necesidades del acompañamiento personalizado en los itinerarios de inserción.

Las empresas de inserción, una vez inscritas, vendrán obligadas a presentar en el Registro Administrativo competente de la Comunidad Autónoma dentro de los plazos que se determinen, la

siguiente documentación, sin perjuicio de aquella otra que se pueda establecer por parte de las Comunidades Autónomas: a) la documentación acreditativa de las modificaciones estatutarias que afecten su calificación, una vez inscritas en los Registros competentes a su forma jurídica; b) el plan de actividades y el presupuesto de cada año con anterioridad al inicio del mismo; c) las cuentas anuales, el informe de gestión y el balance social correspondiente al cierre de cada ejercicio económico, sin perjuicio de las obligaciones de depositar las cuentas y el informe de gestión en los Registros que correspondan a su forma jurídica (Artículo 9, apartado 3 del de la Ley de Empresas de Inserción).

En la misma línea, el decreto vasco detalla lo determinado en la ley de ámbito estatal:

La concesión de la calificación de empresa de inserción conllevará las siguientes obligaciones, cuyo cumplimiento se deberá acreditar ante la Dirección de Inserción Social: a) presentar anualmente la memoria de actividades y la evaluación de las intervenciones desarrolladas; b) presentar las cuentas anuales y el informe de gestión correspondiente al cierre de cada ejercicio, en un plazo de 90 días a contar del mismo; c) realizar una auditoria social y presentar un balance social con carácter anual; d) presentar el plan de actividades y el presupuesto estimativo, en ambos casos con carácter anual y antes de iniciarse el año; e) presentar la documentación acreditativa de las modificaciones estatutarias que afecten a su calificación, en un plazo de 10 días a contar de su inscripción en el Registro correspondiente a su forma jurídica [...] (Extracto del artículo 10 del Decreto 182/2008 del Gobierno Vasco).

Al mismo tiempo, como modo de gestionar el control sin encorsetar excesivamente la labor de estas empresas y sus promotoras mediante rígidos procedimientos burocráticos, se proponen procesos que responden al modelo aparentemente más flexible del control ‘auditor’ que, respetando una cierta autonomía en el funcionamiento de las entidades, las somete a toda una suerte de procesos de auditoría que permiten valorar sus resultados, en función de una serie de indicadores previstos.

[...] presentar anualmente un Balance Social de la actividad de la empresa que incluya la memoria económica y social, el grado de inserción en el mercado laboral ordinario y la composición de la plantilla, la información sobre las tareas de inserción realizadas y las previsiones para el próximo ejercicio (Requisito F para ser empresa de inserción, de los enumerados en el artículo 5 de la Ley de Empresas de Inserción; recogido literalmente en la normativa vasca en su artículo 10, requisito I).

Como vemos, además de estar en los registros mercantiles correspondientes, estas empresas han

de estar en el registro autonómico de empresas de inserción social; deben presentar un balance económico y social –cuyos indicadores están vagamente definidos–. Este control, presentado como coordinación de agentes autónomos, afecta a cualquier cambio en la dinámica de personal de estas empresas, desde la certificación de las condiciones de exclusión y la idoneidad para el puesto de trabajo, hasta la proporción de trabajadores de inserción y la duración de sus procesos.

El contrato de trabajo, sus prórrogas y variaciones se formalizarán siempre por escrito, en el modelo establecido por el Servicio Público de Empleo Estatal y se comunicará a la oficina pública de empleo. Una copia de estos documentos se remitirá a los Servicios Sociales Públicos competentes para el seguimiento del itinerario personalizado de inserción (Extracto artículo 12, apartado 2, de la Ley de Empresas de Inserción).

Los Servicios Sociales Públicos competentes emitirán informe con carácter previo a la extinción del contrato de trabajo, cualquiera que sea su causa. Asimismo, el empresario comunicará a los citados Servicios y a los Servicios Públicos de Empleo la extinción del contrato de trabajo de los trabajadores contratados, cualquiera que sea también la causa de extinción del contrato (Artículo 14, apartado 4, de la Ley de Empresas de Inserción).

Estos extractos pertenecen al capítulo IV de la ley, que, como ya hemos mencionado, es incorporado a la normativa autonómica vasca.

Todo ello permite, en principio, un seguimiento de los casos de mayor alcance. Aunque las relaciones de coordinación se exponen –como se puede ver en los fragmentos precedentes y siguientes– en un contexto de clara asimetría entre la Administración –servicios sociales y de empleo– y los otros agentes.

Las empresas de inserción se relacionarán con los Servicios Sociales Públicos competentes a efectos de [...] facilitar el seguimiento que corresponde hacer a los indicados servicios de los itinerarios y procesos de inserción sociolaboral de los trabajadores y prestar apoyo a aquellos que se incorporen a un puesto de trabajo en el mercado de trabajo ordinario, una vez finalizado su proceso de inserción (Extracto del artículo 10, apartado 2, de la Ley de Empresas de Inserción).

[...] f) comunicar, en el momento en el que se produzcan, las modificaciones cuantitativas y cualitativas en la plantilla del personal y la forma en la que, en su caso, afecten a los procesos de inserción; g) prestar la colaboración adecuada a los Servicios Públicos de Empleo así como a los Servicios Sociales de Base que participen en el proceso de inserción, a fin de que pueda realizarse el oportuno seguimiento [...] (Extracto del artículo 10 del Decreto 182/2008 del Gobierno

Vasco, donde se recogen las obligaciones de las empresas de inserción).

[...] e) prestación de servicios de acompañamiento social durante el proceso de inserción en la empresa, pudiendo intervenir, bien directamente, bien concertando dicha intervención con las propias empresas de inserción o con las entidades promotoras [...] (Extracto del artículo 23 del Decreto 182/2008 del Gobierno Vasco, donde se recogen las funciones de los servicios sociales de base).

En todo caso, el control auditor basado en objetivos implica la dificultad de que los objetivos cuantificables y consignables reglamentariamente no siempre coinciden con los indicadores de éxito –a menudo más vagos y difícilmente exportables de modo sistemático– que utilizan los mismos profesionales de las entidades sin ánimo de lucro⁹, del acompañamiento, o de las empresas. Aunque el objeto de este artículo se centra en la reglamentación, una de las líneas de trabajo abiertas a partir de las entrevistas en profundidad a los diferentes agentes implicados, recoge precisamente esas faltas de sintonía entre ‘lo que hay que justificar’ y lo que realmente se valora como objetivos de éxito. En definitiva, estamos ante una fuente de tensiones potenciales en la que pretendemos profundizar a lo largo de esta investigación.

5. Conclusiones

A lo largo de este artículo, hemos descrito cómo la legislación ha definido a las empresas de inserción social como un recurso socioeducativo funcional para una configuración del mercado de trabajo vinculada a los conceptos de flexibilidad y adaptabilidad. En un contexto en que las políticas sociales se han fragmentado, perdiendo su carácter redistributivo, esa funcionalidad se convierte en un factor que profundiza en la dualización social. De entrada, estas empresas pretenden ser un recurso para la inserción, lo que en una sociedad como la nuestra implica la transición al mercado laboral ordinario. Pero su enfoque compensatorio y el énfasis en la responsabilidad individual en la gestión de los riesgos provocan una dinámica que estabiliza a los vulnerables en la ‘zona de inestabilidad’. Por supuesto, la resolución de este conflicto –las empresas de inserción como herramientas de inclusión o como reproductoras de la dualización social– implica considerar –lo estamos abordando en nuestro proyecto de investigación, pero va más allá de la intención de este artículo– las prácticas y discursos de los participantes en estas experiencias, y no sólo del discurso institucional consignado en la ley.

Somos conscientes (Marhuenda, Bernad y Navas, 2010; Marhuenda, 2009) de que esas prácticas

⁹ Nos consta, no obstante que existen diferentes intentos de sistematizar estos ‘indicadores cualitativos’ sobre el desarrollo personal y social, llevados a cabo por entidades promotoras de empresas de inserción social. Parte de nuestro trabajo pretende profundizar en su elaboración y en el uso que se le dan en la práctica.

generan en numerosas ocasiones dinámicas más inclusivas, cooperativas y críticas, de lo que plantea la normativa, a menudo actuando contra corriente, y en ocasiones desde la sintonía con recursos institucionales. Muchas se plantean la necesidad de superar las asimetrías y las dependencias que aquí citamos como riesgos. Y lo hacen con creatividad, desde la experiencia cotidiana en el trabajo, desde la definición más crítica de los procesos de formación y orientación laboral, desde procesos de mediación más potenciadores de la autonomía de los trabajadores y más participativos, así como desde la cooperación en red con otras entidades.

Pero igualmente es cierto que la definición normativa que hemos analizado delimita las condiciones de posibilidad de las empresas de inserción social, reforzando las dinámicas menos igualitaristas de éstas. Unas condiciones, además, fuertemente marcadas por la tensión entre el control administrativo –aun en sus formatos más flexibles o menos burocratizados– que puede entrar en conflicto con los objetivos de carácter más integrador de este tipo de empresas, incluso hasta imponerse a ellos.

Por otro lado, como hemos visto, la adaptación de la normativa autonómica a la estatal supone homogeneizar el recurso en los parámetros aquí destacados, independientemente de la tradición que cada autonomía haya desarrollado en este sector. Por supuesto, estamos convencidos de que las redes locales, las particularidades del tejido productivo y la organización de los servicios sociales permitirán modelos de intervención diferentes y más ajustados a cada realidad local. Pero en cualquier caso, la regulación aquí analizada establece unos límites y características comunes que atienden más a la funcionalidad ante el mercado de trabajo.

En definitiva, con este texto queremos señalar el riesgo de que el modo en que se están planteando las políticas sociolaborales potencie un tipo de cultura de la inserción que responsabiliza, en última instancia, a los más vulnerables de su situación, dejando de lado las condiciones estructurales que impiden que el trabajo sea realmente un factor que nos vincule socialmente y que nos permita acceder en igualdad de condiciones a una ciudadanía plena.

Referencias bibliográficas

- ALONSO, L. E. (2000): *Trabajo y posmodernidad: el empleo débil*, Madrid, Fundamentos.
- (1999): *Trabajo y ciudadanía: estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*, Madrid, Trotta.
- BERNAD, J. C.; MARTÍNEZ MORALES, I.; y MOLPECERES, M. A. (2011): “Trabajo, precariedad y ciudadanía. Las políticas sociolaborales en el contexto del desmantelamiento de la sociedad salarial”, en CÓRDOBA, A.; y MARTÍNEZ MORALES, I. (coords.): *Trabajo, empleabilidad y vulnerabilidad social: condicionantes y potencialidades de la integración a través de las empresas de inserción social*, Valencia, Servicio de Publicaciones de la Universitat de València.
- CASTEL, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Barcelona, Paidós.
- CLAVER, N.; y VIDAL, I. (2004): *Las empresas de inserción social por el trabajo en España. Síntesis resultados del proyecto PERSE*. Junio 2004, CIES [<http://www.ameei.org/IMG/pdf/eitabajoespana.pdf>].
- DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2009) “Orden de 4 de mayo de 2009, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por la que se regulan las ayudas para la creación y el sostenimiento de las empresas de inserción”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 98, 26-5-2009, [<http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2009/05/0903002a.pdf>].
- (2008): “Decreto 182/2008, de 11 de noviembre, por el que se regula la calificación de empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y su registro”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 225, 24-11-2011, págs. 28.250-28.264 [<http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/bopv2/datos/2008/11/0806515a.pdf>].
- (2001) “Decreto 305/2000, de 26 de diciembre, por el que se regula la calificación de las empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y se crea el registro de empresas de inserción”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 24, 2-2-2011, págs. 1.900-1.913 [http://www.euskadi.net/cgi-bin_k54/bopv_20?c&f=20010202&a=200100592].
- FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES EMPRESARIALES DE EMPRESAS DE INSERCIÓN (2003): *Identificación y diagnóstico integral de las empresas de inserción en España*, Madrid, Popular.
- JEFATURA DEL ESTADO (2012): “Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 36, 11-2-2012, sec. I, pág. 12.483-12.546 [http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-2076].
- (2007): “Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 299, 14-12-2007, págs. 51.331-51.339 [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2007-21492].
- LLINARES, L.; CÓRDOBA, A.; y ZACARÉS, J. J. (2011): “La medida de la empleabilidad desde las empresas de inserción social”, en CÓRDOBA, A.; y MARTÍNEZ MORALES, I. (coords.), *Trabajo, empleabilidad y vulnerabilidad social: condicionantes y potencialidades de la integración a través de las empresas de inserción social*, Valencia, Servicio de Publicaciones de la Universitat de València.

- MARHUENDA, F. (2009): "Formación y empleabilidad en las empresas de inserción social", en *V Congreso Internacional de Formación para el Trabajo*, 24, 25 y 26 de junio de 2009, Granada.
- MARHUENDA, F.; BERNAD, J. C.; y NAVAS, A. (2010): "La práctica en empresas como estrategia de enseñanza e inserción laboral: las empresas de inserción social", *Revista de Educación*, nº 351, págs. 139-161 [http://www.revistaeducacion.mec.es/re351/re351_06.pdf].
- MARTÍNEZ MORALES, I.; BERNAD, J. C.; y NAVAS, A. (2011): "¿Itinerarios hacia una ciudadanía precaria? Crítica de la regulación de las empresas de inserción social", en CÓRDOBA, A.; y MARTÍNEZ MORALES, I. (coords.), *Trabajo, empleabilidad y vulnerabilidad social: condicionantes y potencialidades de la integración a través de las empresas de inserción social*, Valencia, Servicio de Publicaciones de la Universitat de València.
- NYSSSENS, M. (ed.) [2006]: *Social Enterprise. At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, London, Routledge.
- PAUGAM, S. (2000): *Le salarié de la précarité*, París, PUF.
- PRESIDÈNCIA DE LA GENERALITAT (2007): "Llei 1/2007, de 5 de febrer, de la Generalitat, per la qual es regulen les empreses d'inserció per a fomentar la inclusió social a la Comunitat Valenciana", *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, nº 5.447, 9-2-2007, págs. 6.653-6.660 [http://www.docv.gva.es/datos/2007/02/09/pdf/doc/2007_1587.pdf].
- PRESIDÈNCIA DE LA GENERALITAT (2002): "Llei 27/2002, de 20 de desembre, sobre mesures legislatives per a regular les empreses d'inserció sociolaboral", *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, nº 3.793, 3-1-2003, págs. 53-56 [http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/AppJava/PdfProviderServlet?documentId=308141&type=01&language=ca_ES].
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollos y retos*, Madrid, Fundamentos.
- (1998): "Política social y pobreza", en AYALA, L. et al., *Las condiciones de vida de la población pobre en España*, Madrid, Fundación FOESSA.
- SENNETT, R. (2000): *La corrosión del carácter*, Barcelona, Anagrama.
- VECIANA, P. (coord.) [2007]: *Las empresas de inserción en España*, Fundación Un Sol Món, Obra Social Caixa Catalunya [http://obrasocial.catalunyacaixa.com/osocial/idiomes/2/fixters/solidaritat/empresesin_cas.pdf].