EUSKO JAURLARITZA GOBIERNO VASCO

JUSTIZIA, LAN ETA GIZARTE SEGURANTZA SAILA

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE EMPRESAS DE INSERCIÓN

Diciembre de 2006

ÍNDICE

0. PRESENTACIÓN 5

1. DISEÑO DEL PROGRAMA 6

1.1. CONTEXTO EN EL QUE SE CREA DEL PROGRAMA 6
1.1.1. El papel del Programa en la estrategia dirigida a la inserción 7
1.1.2. La importancia de la trayectoria de las entidades promotoras en el Programa 8
1.1.3. Situación de necesidad más frecuente con la que trabajan las entidades promotoras 9

1.2. CONDICIONES DEL PROGRAMA 12
1.2.1. Financiación 12
1.2.2. Requerimientos 13

2. APLICACIÓN Y DESARROLLO 15

2.1. ÁMBITO DE LA DIFUSIÓN DEL PROGRAMA 15

2.2. RELACIONES DE COORDINACIÓN ENTRE AGENTES IMPLICADOS 16
2.2.1. Entidades grandes del tercer sector 20
2.2.2. Entidades pequeñas del tercer sector 21
2.2.3. Entidades empresariales 22

2.3. EL PAPEL DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE 23
2.3.1. Papel administrativo y puntual 24
2.3.2. Papel ante la información 27

2.4. SEGUIMIENTO DE LAS PERSONAS EN PROCESOS DE INSERCIÓN 29
2.4.1. Seguimiento de los servicios sociales de base 30
2.4.2. Seguimiento del personal de acompañamiento a la inserción social 34
2.4.3. Seguimiento del personal de acompañamiento a la producción 37

2.5. SUFICIENCIA DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA 38
2.5.1. Acompañamiento 39
2.5.2. Formación 40
2.5.3. Actuación integrada 42

3. GRADO DE EJECUCIÓN 45

3.1. GRADO DE CUMPLIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DEL PROGRAMA 45

3.2. DATOS BÁSICOS SOBRE ENTIDADES PROMOTORAS Y EMPRESAS DE INSERCIÓN CREADAS 46
3.2.1. Experiencia previa 47
3.2.2. Tamaño 48
3.2.3. Distribución territorial 49
3.2.4. Actividad 50
3.2.5. Relación con el mercado de trabajo ordinario 53
3.2.6. Previsión de futuro 55

3.3. NÚMERO DE PUESTOS DE TRABAJO CREADOS 56

3.4. CUANTÍA DE LAS AYUDAS Y SU UTILIZACIÓN 58

4. RESULTADOS 61

4.1. PERFIL Y EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS QUE ACCEDEN AL PROGRAMA 62
4.1.1. Variables sociodemográficas. 62
4.1.2. Situación de necesidad. 65
4.1.3. Proceso de adaptación e integración en la empresa de inserción 70

4.2. RESULTADOS TRAS LA FINALIZACIÓN DEL PROCESO 72
4.2.1. Evolución de la cualificación. 72
4.2.2. Evolución de las competencias. 75
4.2.3. Resultados generales 77
4.2.4. Satisfacción de las personas trabajadoras 78
4.2.5. Incorporaciones al mercado de trabajo ordinario 82
4.2.6. Retorno a la Sociedad 85

5. PUNTOS CRÍTICOS Y RECOMENDACIONES 89

5.1. EMPRESA DE INSERCIÓN: CLAVES DEL ÉXITO 89

5.2. AYUDAS: PLAZOS Y CONCEPTOS 90

5.3. LIDERAZGO Y EL PAPEL DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE 91

5.4. FOCALIZACIÓN DEL ASPECTO LABORAL 92

5.5. RENTA BÁSICA COMO FACTOR DESMOTIVADOR 93

5.6. LA LEGALIDAD Y LA PRÁCTICA 94

5.7. COMPETITIVIDAD, EL FUTURO. 96

5.8. EMPRESA VS INSERCIÓN 98
5.8.1. ¿Carácter finalista o transitorio? 99

5.9. DISCAPACIDAD SOCIAL 100

5.10. EMPRESA CONVENCIONAL Y AUDITORÍA SOCIAL 103

6. SÍNTESIS 106

6.1. DISEÑO 106

6.2. PUESTA EN MARCHA 106

6.3. EJECUCIÓN 107

6.4. RESULTADOS 108

Metodología 112

Bibliografía empleada 117

Tablas

T 1. Plazos en las subvenciones del Programa de Empresas de Inserción 13
T 2. Herramientas profesionales en las empresas de inserción 36
T 3. Ayudas anuales del Programa empresas de inserción 45
T 4. Facturación aproximada de las EI en 2005 por año de inicio de actividad 48
T 5. Territorios en los que se desarrolla la actividad 50
T 6. Personas. Indicadores EPDS de pobreza de mantenimiento 50
T 7. Actividad de la empresa 51
T 8. Grado de actividad de la empresa respecto al grado óptimo 52
T 9. ¿Cuenta la empresa con dispositivos o planes específicos de inserción en el mercado normalizado? 53
T 10. De cara al futuro ¿cree que va a aumentar la plantilla? 55
T 11. Trabajadores/as empleados/as según categorías profesionales 57
T 12. Trabajadores/as Empleados/as según Territorio Histórico 58
T 13. Trabajadores/as Empleados/as según tipo de contrato 58
T 14. Ayuda recibida por el Programa hasta 31/07/2006 59
T 15. Subvenciones y propuestas aprobadas 60
T 16. Edad de las personas con convenio en EI 62
T 17. Estado familiar actual por sexo de las personas con convenio en EI 64
T 18. Situación en el grupo familiar de las personas con convenio en EI 64
T 19. Situación de necesidad que dificulta la incorporación de las personas con convenio en EI 66
T 20. Situación de necesidad por año de entrada 66
T 21. Otras situaciones que dificultan la incorporación 67
T 22. Personas con dificultades para acceder a la empresa por las características de esta 69
T 23. Experiencia laboral de las personas con convenio en EI 70
T 24. Estudios concluidos por año de entrada 73
T 25. Cualificación: diferencias clave entre el perfil tipo de entrada, el intermedio y el de salida (1-10) 74
T 26. Competencias: diferencias clave entre el perfil tipo de entrada, el intermedio y el de salida (1-10) 76
T 27. Resultados del Programa sobre las personas conveniadas 78
T 28. Satisfacción entre las personas conveniadas con el Programa 80
T 29. Satisfacción entre las personas que trabajan en la empresa 81
T 30. Motivo de las salidas de las EI de las personas con convenio 83
T 31. Personas que han logrado un contrato en empleo ordinario, tras un convenio en EI 83
T 32. Situación de necesidad de las personas que han logrado empleo 84
T 33. Tiempo en la EI por motivo de salida 85
T 34. Reforma del mercado de trabajo 95
T 35. Entidades promotoras y empresas de inserción participantes en la evaluación 116

Gráficos

G 1. Experiencia previa de las entidades promotoras 9
G 2. Situaciones de necesidad más frecuentes con las que trabajan las entidades promotoras 10
G 3. EFQM: proceso de incorporación sociolaboral 17
G 4. Coordinación Básica 18
G 5. Relación general entre las empresas de inserción y los servicios sociales de base 19
G 6. Perfiles de entidades promotoras 20
G 7. Coordinación de las entidades grandes del tercer sector 21
G 8. Coordinación de las entidades del tercer sector pequeñas 22
G 9. Coordinación de las entidades del mundo empresarial 23
G 10. Demanda a los servicios sociales de base 24
G 11. Autarquía en recursos humano de las entidades del tercer sector 26
G 12. Resumen del seguimiento 29
G 13. Seguimiento de SSB de Gipuzkoa 33
G 14. Herramienta estandarizada para evaluar el aumento de la empleabilidad 35
G 15. Seguimiento posterior a la intervención por parte de la empresa 37
G 16. Ratios de acompañamiento 40
G 17. Perfiles de entidades promotoras 46
G 18. Año de inicio de actividad de las EI 48
G 19. Media de facturación de las EI por año de inicio de actividad 49
G 20. Distribución territorial 49
G 21. ¿La empresa es rentable económicamente? 52
G 22. Resultados del proceso 61
G 23. Evaluación micro y macro 62
G 24. Sexo de las personas con convenio en EI 63
G 25. Estado familiar actual de las personas con convenio en EI 63
G 26. Tipo de hogar de las personas con convenio en EI y de la población en general 65
G 27. Evolución de las personas inmigrantes en EI 67
G 28. Existencia de sistema estandarizado de acogida a la persona conveniada 71
G 29. Estudios concluidos de las personas con convenio en EI y de la población general 73
G 30. Evolución de las personas sin estudios o con estudios primarios EI 74
G 31. Relación de las necesidades de Maslow con las dimensiones de calidad de vida 78
G 32. Discapacidad Social 102
G 33. Líneas de actuación sobre el proceso de inclusión-exclusión 103
G 34. Sistema de prioridades e la economía convencional y de la economía solidaria 104
G 35. Agentes identificados en la evaluación 113
G 36. Herramientas en el proceso de evaluación 114
G 37. Agentes, herramientas y cronología en el proceso de evaluación 115

0. PRESENTACIÓN

El Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social plantea la evaluación del Programa de Empresas de Inserción dentro de una estrategia común de evaluación de los programas y actividades que desarrolla, con un enfoque de mejora y aprendizaje permanente y desde una perspectiva integral.

Siguiendo esta lógica, la investigación desarrollada ha abordado las diferentes fases o ciclos de un proyecto o programa: su **diseño**, partiendo de las necesidades a las que pretende dar respuesta y su articulación con el conjunto de programas y actuaciones que lo complementan y con los que se relaciona; su **puesta en marcha o ejecución,** o el modo en el que las actuaciones previstas son implementadas, teniendo en cuenta los recursos puestos a disposición del programa, los procesos que se han seguido, las interrelaciones entre los diferentes agentes… y los **resultados** obtenidos a través del programa.

El objetivo final es obtener una visión de los retos y los logros del Programa de Empresas de Inserción y, particularmente, identificar aquellos aspectos que pueden ser mejorados, con el fin de conseguir una mayor eficacia en la inserción laboral de las personas que cuentan con más dificultades en este campo.

Por ello, en este documento[1], además de valorar los principales aspectos del Programa, se hace especial hincapié en los retos más importantes identificados y se apuntan algunas posibles soluciones, desde el reconocimiento de que la inserción laboral de las personas en situación de desventaja es un campo siempre difícil y que interactúa con otras situaciones, programas, intervenciones… resultando así su capacidad para obtener "éxitos" estrechamente ligada a otras actuaciones y desarrollos.

[1] La evaluación realizada ha permitido, además, elaborar una serie de documentos específicos que recogen los resultados de las diferentes intervenciones –entrevistas, grupos…- así como definir bases de datos con información tanto de las empresas de inserción como de los trabajadores/as en proceso de inserción que se incorporan a las mismas-.

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

La evaluación del Diseño del Programa de Empresas de Inserción se ha estructurado en dos ámbitos básicos: el contexto en el que surge y las características específicas del Programa, identificadas como condiciones y que abordan la financiación y los requerimientos del mismo.

El contexto viene determinado por el papel de las empresas de inserción en el marco general estratégico, por las intervenciones desarrolladas por la Dirección de Inserción, y por la situación de cada una de las entidades promotoras que se incorporan al Programa.

Con carácter sintético cabe avanzar que la totalidad de las entidades que han promovido empresas de inserción entiende que es plena la pertinencia del Programa a la hora de favorecer la inserción laboral de las personas con mayores dificultades de acceso al mercado laboral.

Así, el Programa contemplado en el Decreto 305/2000, "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" se valora como muy acertado aunque, lógicamente, se identifican algunos aspectos a mejorar y puntos críticos.

1.1. CONTEXTO EN EL QUE SE CREA DEL PROGRAMA

El Programa de Empresas de Inserción tiene su inicio, en el País Vasco, en el año 2000, cuando el Decreto 305/2000 de 26 de diciembre regula la calificación de estas empresas y establece el procedimiento de acceso, creando un registro de empresas de inserción.

Posteriormente, en diciembre de 2002, una Orden del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social regula las ayudas para la creación y sostenimiento de las empresas de inserción.

El Programa tiene sus raíces en experiencias previas puestas en marcha en otros países de nuestro entorno así como en las actividades que, desde

hace más de dos décadas, vienen desarrollando entidades de la iniciativa social, también en el País Vasco, y se apoya en otras experiencias, como las iniciadas por el Ayuntamiento de Vitoria.

Además, busca expresamente su articulación con otras políticas de inserción, por lo que en este análisis del contexto se apuntan algunas características básicas en estas dos líneas: la articulación del Programa en la estrategia de inserción de la Comunidad Autónoma y la trayectoria de las entidades sociales y su incidencia en el desarrollo de las empresas de inserción.

1.1.1. El papel del Programa en la estrategia dirigida a la inserción

Las evaluaciones de las políticas y medidas dirigidas a favorecer la inserción de las personas con mayores dificultades suelen identificar habitualmente la necesidad de contar con recursos adaptados a las situaciones específicas de estas personas, con un difícil encaje en los recursos normalizados de orientación, formación, intermediación laboral…

Conscientes de esta necesidad, se han ido creando una diversidad de programas y recursos dirigidos a cubrir las diferentes etapas o fases identificadas en un proceso de inserción sociolaboral (encuadrados, de acuerdo con el Plan Vasco de Inserción 2003-2005 en tres grandes bloques: programas de prevención e integración social; programa Auzolan y empresas de inserción).

En este proceso, las empresas de inserción constituyen el último apoyo dirigido a personas que bien han utilizado otros recursos previos, bien tienen un punto de partida de menor dificultad pero se considera el Programa apropiado para ellas.

Así, se dota a este Programa de unas características específicas en cuanto a su duración y condiciones (tres años máximo para las personas en proceso de inserción, con previsión de acompañamiento, formación…), buscando que sirva de puente hacia el mercado laboral ordinario. También se adjudica un papel central en el Programa a los servicios sociales de base,

SSB, no en su desarrollo –en el que las entidades promotoras tienen una centralidad absoluta–, sino en el acceso y seguimiento de los usuarios.

Esta definición, congruente con el diseño de la política de inserción en su conjunto –los servicios sociales de base como elemento central en el diagnóstico y elaboración (co-elaboración con los usuarios) de los itinerarios de inserción de las personas usuarias de los Servicios Sociales en general, y de quienes reciben prestaciones económicas en particular– se revela en la práctica fuente de tensiones en el modelo, como se señalará a lo largo de la evaluación.

1.1.2. La importancia de la trayectoria de las entidades promotoras en el Programa

El objetivo de este punto es analizar la experiencia de las entidades promotoras, ver qué relación tienen con otros recursos y proyectos de inserción en la CAPV y acercarse a las diferentes situaciones de necesidad que existen, en lo que a incorporación en el mercado de trabajo ordinario se refiere.

La mayoría de las entidades que han promovido empresas de inserción, cuenta en su haber con una amplia experiencia en el trabajo con personas en riesgo de exclusión.

Muchas de las entidades promotoras llevan años trabajando con modelos de talleres ocupacionales o prelaborales, con lo que han acumulado un saber–hacer fundamental para abordar situaciones de necesidad complejas y poder orientar a las personas hacia la mejora de su empleabilidad. De hecho, antes de la existencia del Programa, había entidades que ya manejaban el concepto de “empresa social”, un concepto muy similar al de “empresa de inserción”.

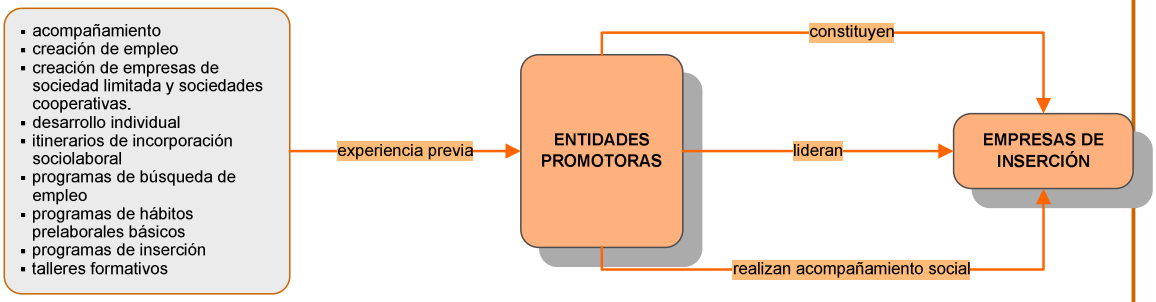
La mayoría de las promotoras tiene experiencia con personas en riesgo de exclusión

No siempre la experiencia de estas entidades se ha centrado en los aspectos laborales sino que, en ocasiones, ha ido orientada a una actuación integrada como paso previo a un aumento de las habilidades y competencias laborales. Es decir, hay entidades que se han dedicado a cubrir la escala más básica de necesidad en alojamiento o salud y que ahora afrontan el reto de la lógica empresarial.

En estos casos, las entidades promotoras de las empresas de inserción son quienes lideran completamente el proyecto. No solo son los sujetos activos en el proceso de constitución, sino que además lideran la marcha de las empresas y, especialmente, llevan a cabo el acompañamiento a la inserción social de las personas que participan en el Programa.

A un perfil distinto responden las empresas que provienen del mundo empresarial más puro, pero que han contado con una sensibilidad especial hacia colectivos determinados, apostando por la responsabilidad social corporativa, y buscando alianzas con entidades no lucrativas con las que proyectar empresas de inserción.

G 1. **Experiencia previa de las entidades promotoras**



1.1.3. Situación de necesidad más frecuente con la que trabajan las entidades promotoras

El contexto que dibujan las entidades que han promovido empresas de inserción, cuando se puso en marcha el Programa, es el que normalmente viene recogido en su misión. Es decir, cada cual detecta las situaciones de necesidad que explican el objetivo de la propia organización.

A lo largo de los últimos años de andadura en la incorporación sociolaboral, han variado los perfiles y las situaciones que más apoyo necesitaban. Aunque, en general, puede decirse que han sido más mujeres que hombres y que, en los últimos años, la presencia de personas inmigrantes ha registrado un incremento espectacular.

La mayoría de las promotoras se hallan especializadas en determinadas situaciones de necesidad.

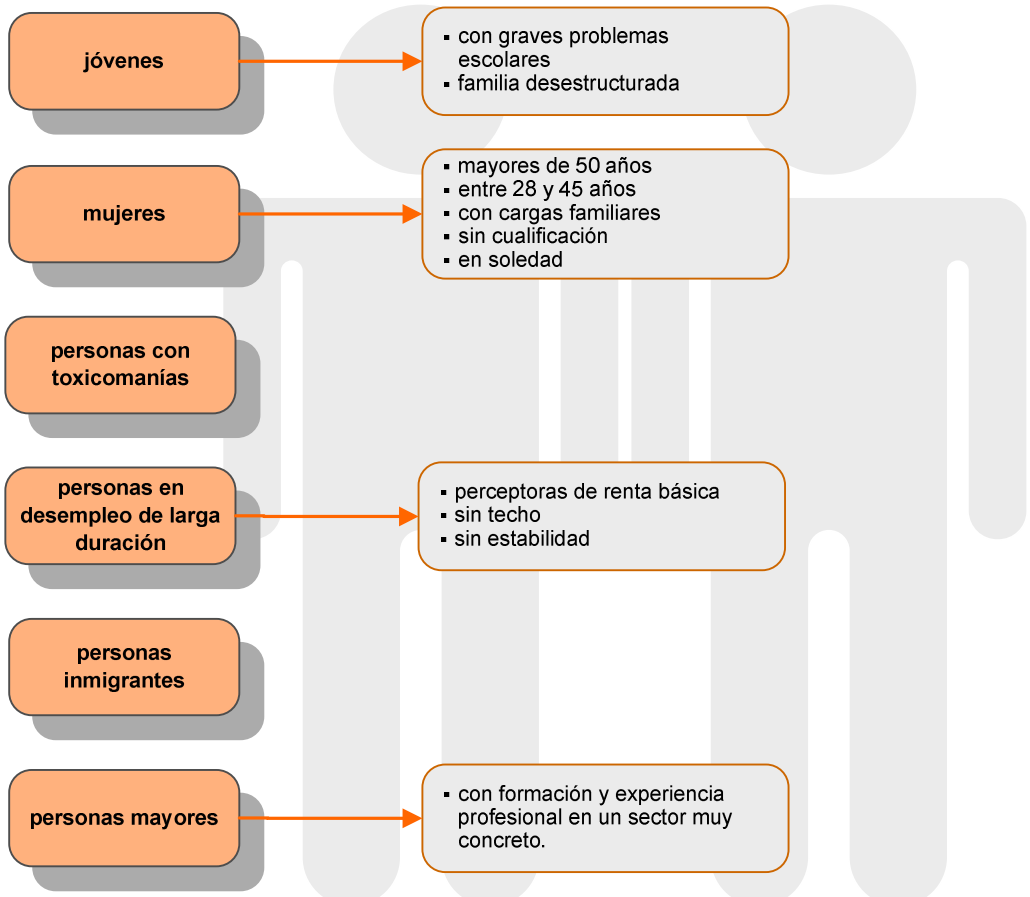
De modo mayoritario, las entidades se consideran de carácter generalista, estando pues abiertas a toda persona que necesite de su labor. Sin

embargo, por la inercia generada durante años de dedicación, por la especial sensibilidad hacia determinados colectivos, por la propia misión de la organización, o por la concreta demanda de aptitudes asociadas a la tarea que se realiza, lo cierto es que la mayoría de las entidades se hallan especializadas en determinadas situaciones de necesidad.

En algún caso puntual, lo que ha cambiado con el Programa es que se ha extendido el ámbito de actuación y, por ejemplo, se ha pasado de atender exclusivamente a personas con toxicomanías, a incluir también a jóvenes con fracaso escolar, a mujeres solas con cargas familiares, a personas inmigrantes y a personas perceptoras de Renta Básica.

Tal y como se aprecia en el siguiente gráfico, los colectivos o situaciones de necesidad que más perciben las entidades, y con las que trabajan, responden básicamente al perfil descrito el artículo 4.2 “personas susceptibles de inserción sociolaboral en una empresa de inserción” del Decreto de Empresas de Inserción.

G 2. **Situaciones de necesidad más frecuentes con las que trabajan las entidades promotoras**


jóvenes
▪ con graves problemas escolares
▪ familia desestructurada
mujeres
▪ mayores de 50 años
▪ entre 28 y 45 años
▪ con cargas familiares
▪ sin cualificación
▪ en soledad
personas con toxicomanías
personas en desempleo de larga duración
▪ perceptoras de renta básica
▪ sin techo
▪ sin estabilidad
personas inmigrantes
personas mayores
▪ con formación y experiencia profesional en un sector muy concreto.

1.2. CONDICIONES DEL PROGRAMA

Se ha avanzado ya que, de forma general, los agentes consultados consideran que la pertinencia del Programa es total, señalándose que permite ofrecer una oportunidad a mucha gente que, sin él, tal vez no tendría otra. El Programa ha venido a reconocer una labor que ya se estaba realizando, y con las empresas de inserción se cierra el círculo iniciado con los talleres prelaborales de muchas entidades.

La valoración general es que el Programa se complementa no solo con otros recursos públicos, sino que también viene a cerrar itinerarios de inserción llevados a cabo desde hace años por entidades no lucrativas. Es decir, al dar continuidad a programas prelaborales que llevaban a cabo muchas de las entidades, se ha reforzado la misión de estas, se ha dado más sentido a sus proyectos y se ha dibujado un nuevo estadio, una etapa hasta el empleo ordinario que, además, es una motivación añadida para las personas usuarias de los programas. Se cierra el ciclo de incorporación laboral.

1.2.1. Financiación

La apreciación que se hace de las condiciones del Programa en el inicio es positiva, especialmente respecto a la financiación, señalándose una diferencia notable respecto a otros programas similares.

En muchos casos, el apoyo financiero es básico para el proyecto de empresa de inserción. Sin este apoyo del Programa, sería inviable mantener más de una estructura.

Pese a la valoración global positiva que realizan las entidades promotoras, se identifican una serie de objeciones a la financiación del Programa, realizadas por alguno de los agentes consultados:

- Las cantidades fijas por persona contratada no parecen responder a un criterio de equidad, en vez de ello sería más justo subvencionar parte del salario y toda la seguridad social.
- Excesivo tiempo en dar las ayudas. Existe una demora en la concesión de ayudas que supone un grave trastorno para la supervivencia de algunos proyectos. Muchas de las empresas trabajan en un entorno muy competitivo en el que la competencia “machaca” en precios.
- Las cantidades asignadas a tres años vista pierden su valor real. Sería mejor actualizar las ayudas incrementándolas con el IPC.
- Los recursos destinados para el personal de acompañamiento se consideran insuficientes

- Habrían de establecerse líneas más claras de financiación, con mayor capacidad de previsión para asegurar el funcionamiento y el futuro de la entidad. Es difícil trabajar día a día sin saber si habrá ayudas el año que viene.
- Las ayudas tendrían que ir en función de la sostenibilidad de la empresa y perspectivas reales de inserción, de los puestos de trabajo creados y mantenidos.

T 1. Plazos en las subvenciones del Programa de Empresas de Inserción	¿Cómo valora los plazos de presentación?		¿Cómo valora los plazos de resolución?	
	N	%	N	%
Adecuado	26	83,9	10	32,3
Corto	2	6,5	0,0	0,0
Excesivo	3	9,7	20	64,5
Ns/Nc	0,0	0,0	1	3,2
Total	31	100,0	31	100,0

Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

1.2.2. Requerimientos

En opinión de casi todas las entidades, los requerimientos establecidos por el Programa no han resultado especialmente complicados. En síntesis, esta falta de complicación puede reducirse a dos motivos:

- Al existir una coincidencia entre los objetivos de la empresa de inserción y de la entidad promotora, con una estructura ya asentada, resulta sencilla la adecuación a las condiciones del Programa
- En este ámbito se trabaja con muchos requerimientos de la Administración y existe cierta adaptación a ellos, aunque siempre sean considerados como "farragosos".

Dejando a un lado la mayor o menor facilidad en cumplir los procedimientos establecidos, en torno a ellos se identifican una serie de puntos críticos, compartidos en cierta medida por las entidades:

- Pedir el alta de los trabajadores con convenio sin empezar la actividad "¿cómo se puede dar de alta a un trabajador sin empezar la actividad?"
- Excesiva burocratización que requiere el convenio de inserción, que debe estar firmado tanto por el servicio social de base como por la alcaldía del municipio.
- Dependiendo de la situación de necesidad que más se trabaje, se entiende que el marco general del Programa es difícil de asumir. Por ejemplo, las personas con adicciones son muy difíciles de tratar. Por ello, en estos casos, entienden que dificulta mucho su puesta en marcha el porcentaje tan elevado de personas con convenio de inserción que requiere el Programa.
- El Programa, en ciertos aspectos, adolece de no comprender que los procesos de inserción son diferentes entre sí y que el acompañamiento de algunas situaciones concretas debe ser más intenso que en otros.
- No quedan del todo definidas cuáles son las responsabilidades al constituirse como empresa. Dónde empiezan y acaban las responsabilidades de la empresa, las de la persona conveniada y las de la Administración es algo que no queda del todo claro.
- Falta una norma jurídica que regule el proceso de inserción. Por ejemplo, se denuncia la existencia de un vacío legal y de la imposibilidad de explicar y justificar al INEM que la persona en proceso de inclusión está en situación temporal durante tres años y que, si no encuentra trabajo, termina en la calle.
- En la normativa se echan en falta sistemas de control más explícitos.
- Se reclama que una ley estatal regule las empresas de inserción.

- No se especifica la ratio del técnicos de acompañamiento que debe haber.
- Alguna entidad señala que se debería crear un Programa informático que ayudara a cumplimentar los formularios de las ayudas.

2. APLICACIÓN Y DESARROLLO

La valoración del modo en que el Programa se ha ido aplicando desde su puesta en marcha aborda los aspectos básicos del mismo, y se centra en los tres actores principales: la Dirección de Inserción del Gobierno Vasco, las entidades que promueven las empresas de inserción y los servicios sociales de base.

Los ámbitos objeto de análisis son:

- La comunicación y difusión del Programa.
- Las relaciones de coordinación entre los agentes implicados.
- Los sistemas de información y seguimiento de las personas en procesos de inserción, y los procesos de acompañamiento realizados.
- Los recursos humanos y materiales asignados al Programa.
- Los recursos disponibles para la población en general.

2.1. ÁMBITO DE LA DIFUSIÓN DEL PROGRAMA

La difusión del Programa realizada desde el Gobierno Vasco parece haber ido dirigida principalmente a las entidades promotoras, como elementos clave de éxito en su desarrollo. En este sentido, cabe apuntar dos vías principales para conocer la existencia del Programa por parte de las entidades.

Por un lado, las entidades que forman parte de la Red de Economía Alternativa y Solidaria (REAS) tuvieron conocimiento de la existencia del Programa a través de la participación en su puesta en marcha. Algunas de ellas colaboraron en el desarrollo de la idea a raíz del proyecto ITUN, dentro de la Iniciativa Comunitaria EQUAL, en el cual se experimentó la creación de empresas de inserción y empresas sociales.

En el desarrollo de la idea, el Departamento de Empleo, Justicia y Seguridad Social del Gobierno Vasco pretendió involucrar a entidades de inserción en el diseño, por lo que la mera participación en él y la posterior difusión en foros hicieron que el Programa fuese conocido.

Además de estas entidades que participaron de modo proactivo en el contexto del diseño, hubo otras entidades que tuvieron conocimiento del

Programa gracias a la relación fluida mantenida con el Departamento para trabajar conjuntamente en cuestiones relacionadas.

De acuerdo con algunas de las valoraciones expresadas por las entidades promotoras, menos claro resulta el conocimiento del Programa por parte de los servicios sociales de base. Aunque no se trata de una situación identificada en el marco de la participación de los Servicios Sociales en la evaluación (las personas entrevistadas en el estudio conocen el Programa), de confirmarse esta carencia supondría un obstáculo relevante cara a la implementación del Programa del modo en que está definido por la normativa.

2.2. RELACIONES DE COORDINACIÓN ENTRE AGENTES IMPLICADOS

Analizar las relaciones que existen entre los agentes que deben facilitar la incorporación sociolaboral es clave para evaluar el proceso.

En la metodología se señala que el enfoque de evaluación utilizado se basa principalmente en el modelo CIPP (Contexto, Insumo, Proceso, Productos), si bien se trata de una metodología mixta, que utiliza elementos de otros modelos, como el Modelo Europeo de Gestión de la Calidad Total, EFQM, particularmente en relación con aspectos como el liderazgo, o los resultados del proceso en clientes, personas de la organización o sociedad en general.

Si el liderazgo del Programa –diseñado en colaboración, como se ha señalado ya– recae en la Dirección de Inserción del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, que es quien regula normativamente el mismo, aporta los recursos para su puesta en marcha y realiza el control del cumplimiento de los requisitos para la concesión de las ayudas, es indudable que son las iniciativas que sustentan la creación de las empresas de inserción (entidades, instituciones o personas físicas) quienes adquieren un papel fundamental en el desarrollo del mismo.

En este contexto, el análisis que se realiza a continuación se centra en el concepto de liderazgo relativo al proceso de incorporación sociolaboral de los usuarios finales del Programa, en el marco de cada empresa de

inserción, en el que intervienen determinados agentes facilitadores que más adelante se detallarán.

En este proceso el liderazgo constituye una cuestión clave, como lo es en toda organización y para todo aquello que rige el funcionamiento cotidiano, con el fin de lograr una organización "antropógena" (Sérieyx 1994). Esto es, que la organización favorezca el enriquecimiento y el desarrollo de las personas que reúne. Por tanto, el papel del liderazgo en una organización como las empresas de inserción resulta absolutamente cardinal.

El liderazgo en la organización debe favorecer el enriquecimiento y el desarrollo de las personas que reúne.

Desde la perspectiva del modelo EFQM, el liderazgo consiste en facilitar el logro de la misión y la visión de la empresa de inserción, y que desarrolle los valores necesarios para alcanzar el éxito a largo plazo. La consecución de todo ello pasa porque las acciones y comportamiento de los/as líderes sean adecuados, así como su implicación personal.

G 3. **EFQM: proceso de incorporación sociolaboral**

El liderazgo debe por tanto coordinar las relaciones de los agentes facilitadores para la consecución de unos resultados. Se procede ahora al análisis de estas relaciones en el ámbito de la evaluación de la aplicación y desarrollo del Programa.

La primera conclusión de este análisis es que no existe un modelo claro y compartido de relaciones entre los agentes identificados en el Programa. En

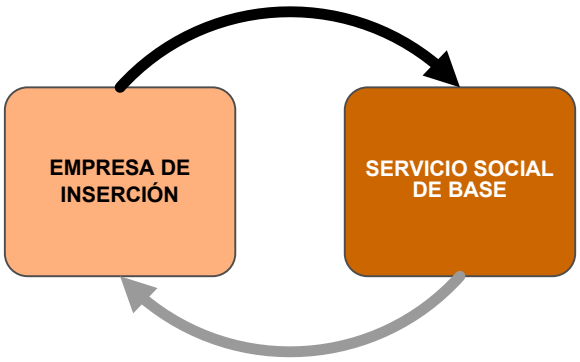
lo que sí hay coincidencia es que las relaciones interpersonales marcan la pauta. Por encima de protocolos más o menos establecidos, son las personas las que definen el modelo de relación.

En el análisis de las relaciones, es básico diferenciar entre las relaciones externas y las relaciones internas:

- Las relaciones internas son las que conducen los procesos de la organización, las que marcan el funcionamiento de los agentes facilitadores del proceso.
- Las relaciones externas son las determinadas por la relación con otras entidades, con la Administración, con los recursos generales y, especialmente para el objeto de esta evaluación, con los servicios sociales de base.

Entre las relaciones externas, hay una relación de coordinación básica en el proceso: la que llevan a cabo las empresas de inserción y los servicios sociales de base. Esta relación ha conformado uno de los objetivos básicos de la evaluación.

G 4. **Coordinación Básica**



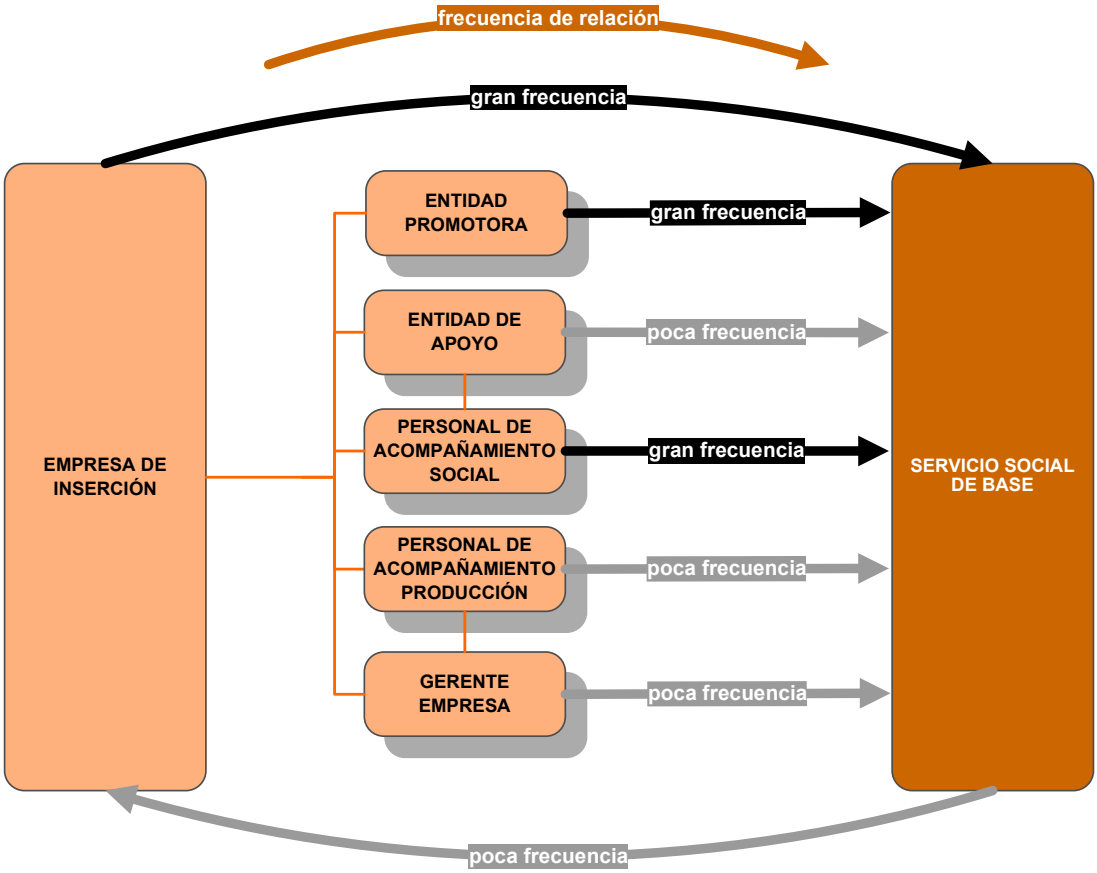
Para ahondar en esta relación básica, en primer lugar, conviene realizar una aproximación general y determinar cuántos y qué agentes pueden verse involucrados en la relación que, en última instancia, mantienen las empresas de inserción y los servicios sociales de base:

- Entidad promotora: suele ser la entidad que lidera el proyecto y la que gestiona las incorporaciones a la empresa de inserción. En la mayoría de las ocasiones, encuentra el perfil demandado dentro de su propia organización, en sus talleres prelaborales.
- Entidad de apoyo: a veces, ni las empresas ni las entidades que las han promovido mantienen relación con los servicios sociales de base, SSB. Esta relación corresponde a una tercera entidad, que presta apoyo en esta labor y que, además, puede realizar la labor de acompañamiento a la inserción social. Es decir, hay entidades “externas” que desempeñan las labores más sociales de la empresa de inserción.
- Personal de acompañamiento a la inserción social: en la mayoría de las ocasiones, depende de modo directo de la entidad promotora y no de la empresa de inserción. La demanda de un perfil le suele llegar de la propia entidad, proveniente a su vez desde la persona que hace el acompañamiento a la tarea productiva, o desde otra instancia de la empresa, como el gerente.

- Personal de acompañamiento a la producción: es la persona que, después de analizar los recorridos y necesidades productivas, perfila un puesto de trabajo a cubrir. A veces, esta figura es la misma que la del gerente de la empresa.
- Gerente: en muchas ocasiones, es el responsable último de la empresa quien, a partir de una necesidad de producción, establece la demanda de un puesto y se pone en contacto con el SSB para satisfacer esa demanda con una persona con convenio de inserción con un perfil determinado. Nominalmente, sobre todo en las empresas pequeñas, el gerente es también la persona responsable del acompañamiento a la producción.

Generalizando a partir del análisis cuantitativo efectuado, lo primero que hay que decir es que la relación entre las empresas de inserción y los SSB puede tener como sujeto activo a cualquier agente.

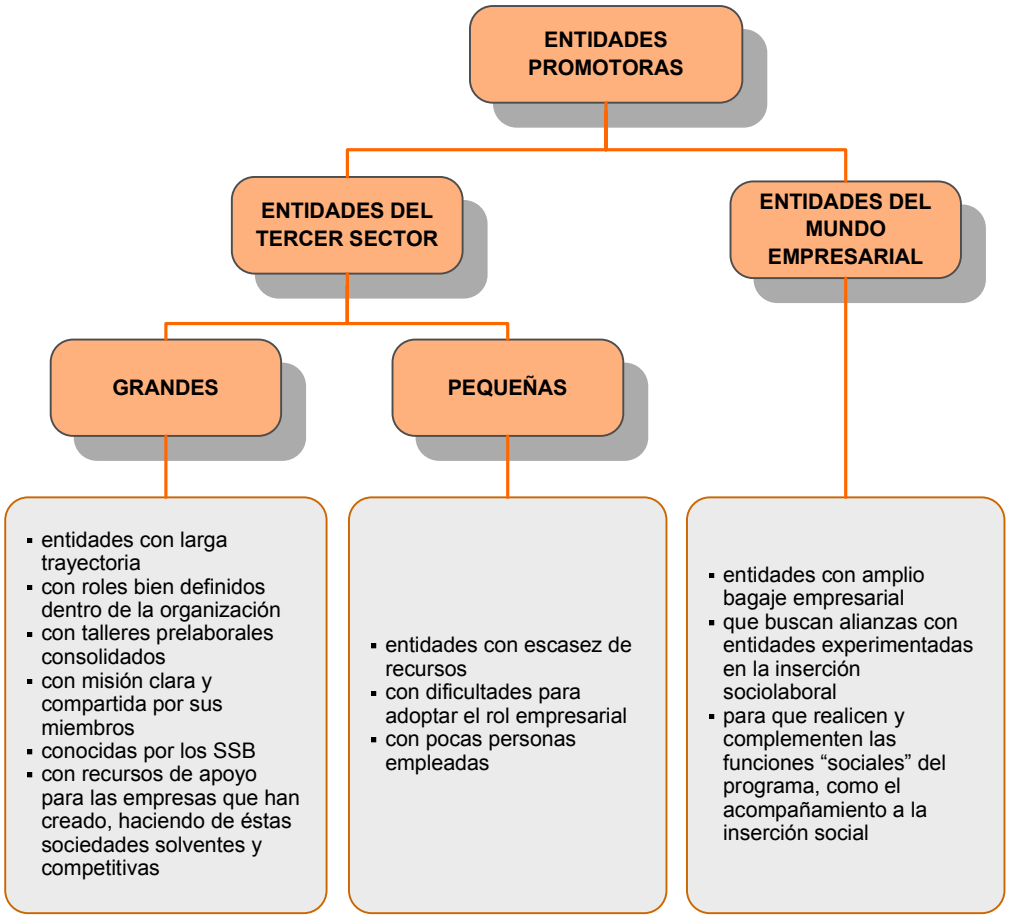
G 5. **Relación general entre las empresas de inserción y los servicios sociales de base**



El agente principal del proceso de incorporación es la empresa de inserción. Generalizar el modelo de relaciones que se establece desde las entidades es un ejercicio difícil. Cada cual funciona de un modo particular en sus relaciones de coordinación con el resto de agentes implicados. Sin embargo, existen tres perfiles que muestran cierta homogeneidad entre ellos:

- Entidades del tercer sector grandes
- Entidades del tercer sector pequeñas
- Entidades empresariales

G 6. **Perfiles de entidades promotoras**



Saber, asimismo, cómo se detecta la demanda de un puesto y cómo funcionan los mecanismos que llevan a cubrirlo va a tener una importancia crítica a lo largo de todo el proceso. Es más, se piensa que es la base de todo el proceso. La oferta de un puesto de trabajo toma como referencia lo que se conoce como descripción del puesto de trabajo que finaliza con la difusión de la oferta de empleo entre los agentes implicados. En este proceso se establecen los siguientes pasos (Martínez et al. 2004):

- Detectar necesidad o posibilidad de empleo.
- Describir el puesto de trabajo.
- Difusión oferta de empleo.

Es difícil generalizar el modelo de relaciones entre las empresas y los SSB.

2.2.1. Entidades grandes del tercer sector

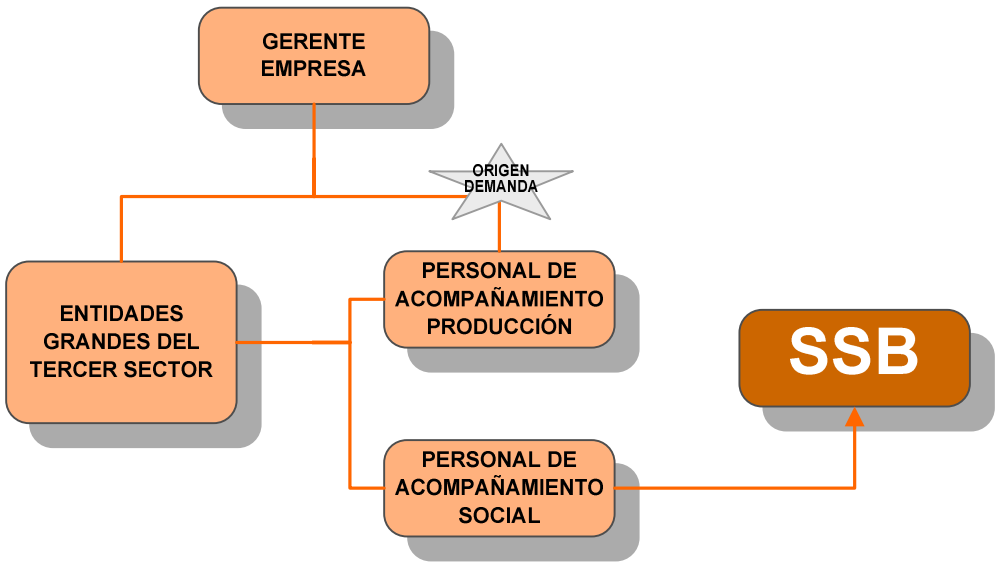
Las entidades con decenas de trabajadores/as que llevan años dedicadas a procesos de incorporación sociolaboral presentan un modelo de relaciones bien definido.

Para incorporar a una persona en la empresa de inserción, se realiza primero un diagnóstico del puesto de trabajo a cubrir y del perfil que debe tener la persona con convenio de inserción. Este diagnóstico lo realizan quienes hacen el acompañamiento en la producción y el/la gerente de la empresa de inserción.

Realizado el diagnóstico, es la persona que hace el acompañamiento a la inserción social la que se pone en contacto con el servicio social de base para formalizar la demanda. Es, por tanto, una persona que representa a la entidad.

Una de las claves de este modelo es que la entidad promotora lidera la totalidad del proceso, coordina, define responsabilidades y sirve de referencia para todos los agentes implicados.

G 7. **Coordinación de las entidades grandes del tercer sector**



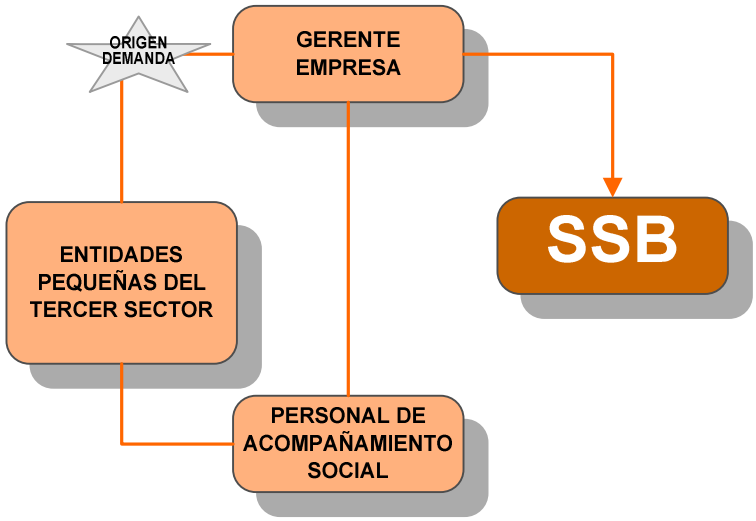
2.2.2. Entidades pequeñas del tercer sector

Las entidades con un volumen menor de trabajadores, inferior a diez, cuentan con una mayor concentración de funciones en menos personas. El gerente de la empresa de inserción suele ser parte orgánica de la entidad promotora, además del responsable de realizar el acompañamiento a la tarea productiva. Es decir, se desempeña el doble papel jefe-acompañante.

Además, es quien realiza el diagnóstico del puesto a cubrir y del perfil necesario para ello.

En la mayor parte de los casos, es este gerente-acompañante quien mantiene contacto con los servicios sociales de base. En este modelo, el personal de acompañamiento a la inserción social se limita a sus tareas, de modo interno, y no se arroga ningún papel de representante de la institución. Incluso ocurre que, a veces, este personal de acompañamiento a la inserción social pertenece orgánicamente a otra entidad más grande.

G 8. **Coordinación de las entidades del tercer sector pequeñas**



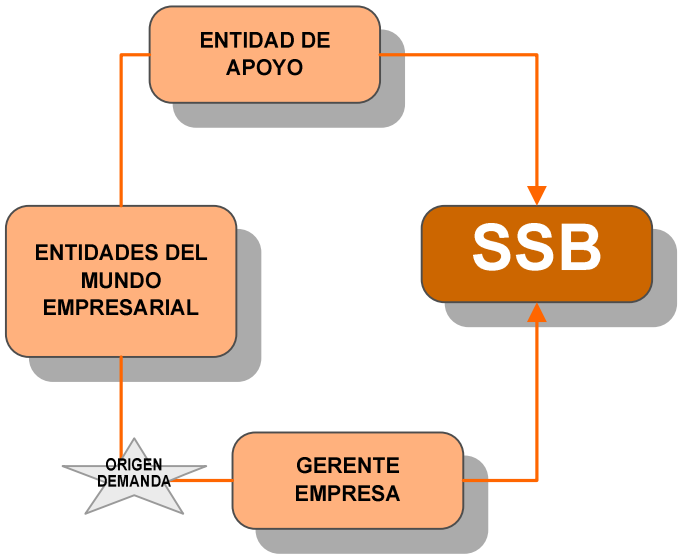
2.2.3. Entidades empresariales

Las empresas participadas y lideradas por organizaciones que no provienen del tercer sector se dan con menos frecuencia que el resto, por lo que el modelo de relación no se repite tanto como en los modelos anteriores.

En la coordinación con los servicios sociales de base de las entidades que provienen del mundo empresarial, la característica fundamental es que existe otra entidad, entidad de apoyo, que es la que básicamente se responsabiliza de la parte más social del proyecto. Es quien establece la comunicación con los SSB, sobre todo en un principio, y quien se responsabiliza de realizar el acompañamiento a la inserción social.

También puede apreciarse que la relación con los SSB en un principio correspondía a la entidad de apoyo, si bien la empresa, cada vez más, va estableciendo sus propios cauces de comunicación con las Trabajadoras Sociales.

G 9. **Coordinación de las entidades del mundo empresarial**



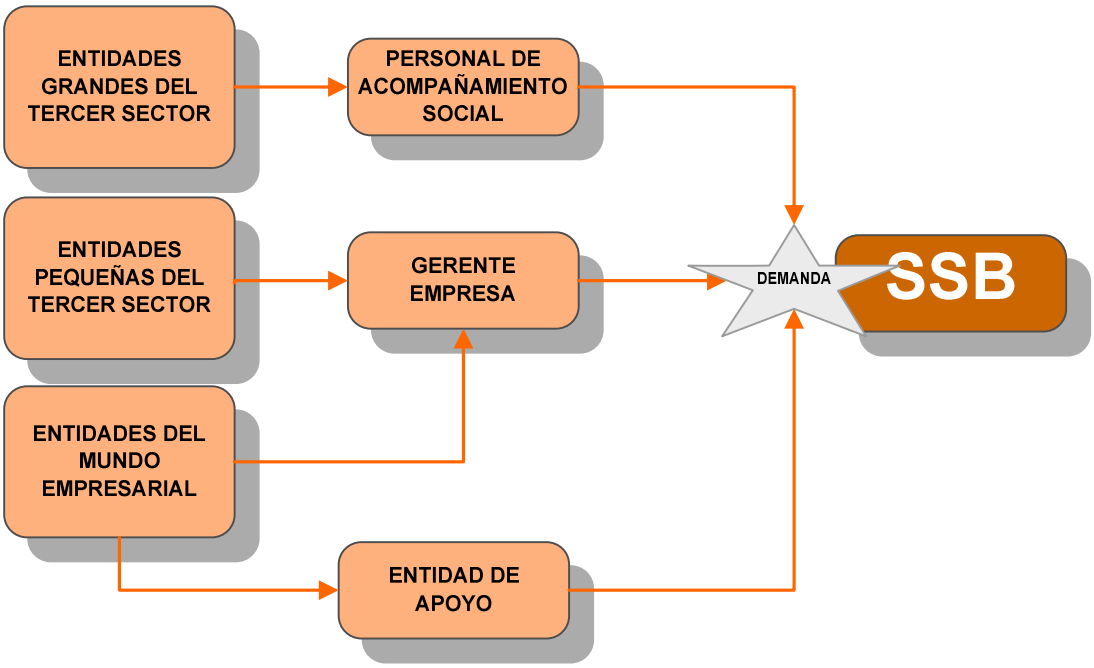
2.3. EL PAPEL DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE

En este término, se analiza también la relación entre los agentes facilitadores del proceso, pero desde el otro punto de vista. Es decir, coligiendo a partir de los modelos anteriores de relación, puede verse que a los SSB se pueden acercar diferentes agentes.

Este hecho, en ocasiones no facilita la coordinación pues la asignación de responsabilidades no está del todo clara. Es decir, al existir diferentes modelos, y no haber uno de referencia, no quedan bien definidos los papeles de interlocución.

En cuanto a la demanda, después de que en cada empresa se haya determinado el perfil que se necesita, se solicita un convenio a los SSB. Esta acción la puede realizar tanto el personal de acompañamiento social, como el gerente de la empresa, e incluso la entidad de apoyo, aunque no sea esta entidad el lugar de trabajo de la persona con el convenio.

G 10. **Demanda a los servicios sociales de base**



2.3.1. Papel administrativo y puntual

Una vez el SSB ha cumplido con la petición, la relación desaparece en la mayor parte de los casos. Es decir, casi siempre, el convenio de inserción es un trámite burocrático y las trabajadoras sociales se limitan a una labor administrativa.

Prácticamente, la única relación que tienen las empresas de inserción con los SSB es la que se da con la selección de las personas que suscriben el convenio. Luego, no existe ningún tipo de relación. No hay, por tanto, una relación de tipo regular, sino que se mantiene en tanto en cuanto surge alguna necesidad.

En estas relaciones puntuales básicamente existen dos tipos de coordinación: una es la histórica y personal, y la otra es la puramente administrativa. Excepto en algún caso con una frecuencia de relación más fijada en el tiempo, la relación suele ser puntual, pero cuando la hay, es fluida.

Una de las causas de que la relación sea muy puntual es que muchas de las personas que trabajan en la empresa de inserción, previamente han estado

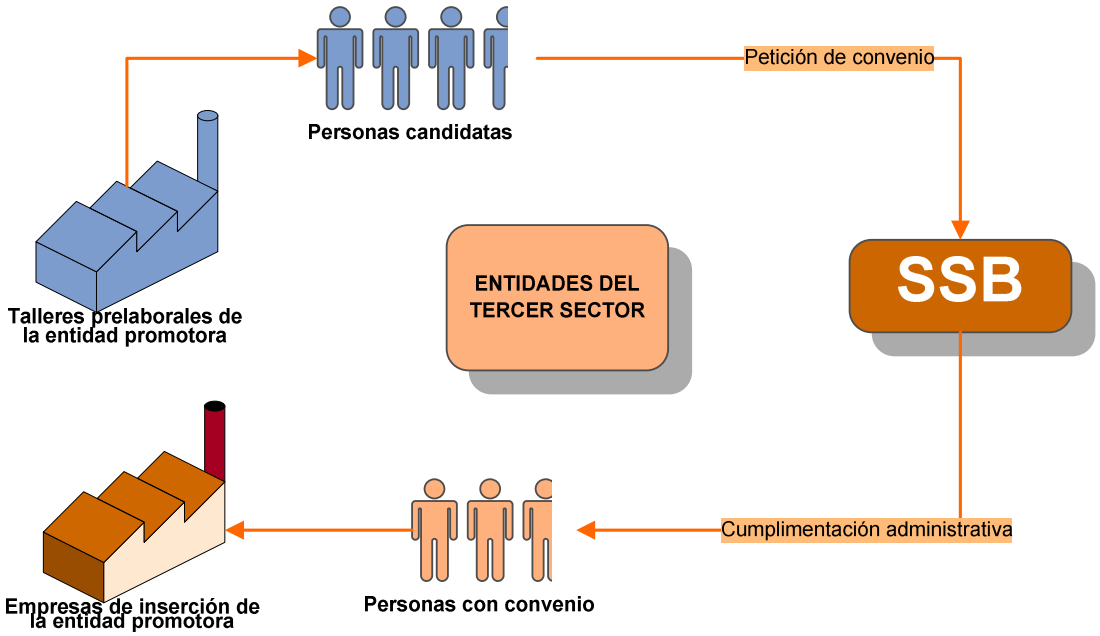
en los talleres de la entidad promotora. Hay cierta autarquía en recursos humanos. Es decir, algunas entidades solo hablan con los servicios sociales de base cuando, después de haber elegido a la persona, necesitan que les cumplimenten el convenio de inserción. En muchos casos, sobre todo con aquellas entidades que cuentan con talleres prelaborales, puede decirse que los servicios sociales de base no derivan trabajadores/as con convenio. Es a la inversa. Este es un hecho que determina en buena parte que la relación entre las empresas y los SSB sea meramente burocrática.

Sobre todo en Bizkaia, por política de las entidades promotoras, la mayoría de las personas que suscriben el convenio son personas provenientes de los talleres de la propia entidad. Son ellas quienes tienen prioridad para ocupar los puestos que ofrecen las empresas de inserción de la propia entidad.

También sucede que, al ser las entidades que actúan de este modo históricas y conocidas, cuentan con la confianza de los SSB (“lo que hagáis, bien hecho está”).

Trabajar con gente que proviene de los talleres prelaborales de la propia entidad, se justifica con que la misión de esta se mantiene coherente, pues continua atendiendo los mismos tipos de necesidad. Además, seguir con la misión facilita las intervenciones, porque son sobre problemáticas y personas ya conocidas. En ocasiones, el puesto que demanda la empresa de inserción requiere cubrirse en muy poco tiempo, con gran agilidad, por lo que se prefiere no solicitarlo a los SSB, lentos en sus trámites. De ahí, que la entidad promotora cuente con sus propios recursos, tales como talleres, bolsas propias de empleo, otras empresas, etc.

G 11. **Autarquía en recursos humano de las entidades del tercer sector**



Algunas entidades adoptan un modelo autárquico en el ámbito de los recursos humanos

En el resto de los casos, lo más frecuente es que la propuesta de trabajadores/as de convenio de inserción para un trabajo tenga doble dirección: se propone tanto desde la empresa al servicio social de base como viceversa. Es especialmente en Gipuzkoa donde los SSB desempeñan un papel más activo, realizando valoraciones conjuntamente con la empresa y proponiendo a esta quiénes deben ocupar una plaza de inserción.

Por tanto, la primera conclusión es que no existe una homogeneidad en esta relación. Si, por una parte, cada entidad funciona de un modo diferente, y cada SSB también actúa de modo muy diversificado, es obvia la heterogeneidad y la dificultad de dibujar un modelo de relación y coordinación.

La segunda conclusión es que el funcionamiento previsto por la normativa no es el más frecuente: los servicios sociales de base no están siendo actualmente y de modo generalizado la puerta de acceso de los usuarios a las empresas de inserción, a partir de un diagnóstico previo, sino que la firma del convenio se realiza principalmente a instancias de la entidad que gestiona la empresa de inserción. Se registra así, por parte de las entidades, una crítica al funcionamiento de los SSB, en general, por su lentitud, por el

escaso seguimiento que realizan (como se verá en el punto siguiente) y, en definitiva por desempeñar un papel meramente administrativo. Está, de hecho, aceptada por algunas entidades la inviabilidad de que los servicios sociales de base puedan desempeñar un papel más allá del administrativo ("Les llevamos ya hechos los convenios de inserción").

Por su parte, desde los servicios sociales de base tiende a admitirse un escaso papel en el Programa, principalmente derivado de las dificultades de unas cargas de trabajo crecientes (en las que la tramitación de las prestaciones, con una evolución progresiva en los últimos años, reduce las posibilidades de dedicación a otras funciones), si bien también se señalan en algunos casos puntuales –y reconociendo de modo global la importancia y el buen hacer de muchas de las entidades promotoras- un escaso deseo de trabajo conjunto y la consideración de la actuación de las trabajadoras sociales como una intromisión en una tarea que no les corresponde.

2.3.2. Papel ante la información

Ya de modo más puntual, desde algunos ámbitos la mayor crítica que se realiza es que, ante una demanda de un/a trabajador/a para la empresa de inserción, hay algunos SSB que no envían a nadie, cuando el propio Decreto contempla que sean estos servicios quienes respondan a este tipo de demandas.

En algún caso particular se afirma que, desde la empresa, ha habido que explicar el Decreto y el Programa de Empresas de Inserción a un SSB. Es decir, parece existir cierto desconocimiento del Programa, situación que no por escasa resulta llamativa. Precisamente para evitar estas situaciones, una de las entidades promotoras, con arraigo y conocida, antes de crear la empresa de inserción, organizó reuniones con trabajadores/as de los servicios sociales de base para informarles de la creación del proyecto y, así, anticiparse a la relación que con posterioridad iba a haber.

Respecto a la información, las entidades consultadas señalan que los SSB proporcionan poca información a las personas que firman el convenio sobre el Programa y lo que es una empresa de inserción. Algunas empresas entienden que es fundamental que estas personas con convenio tengan claro que, para que todo funcione, hay que trabajar y tiene que existir una

cadena de trabajo. Hay que tener una voluntad de reinsertarse. Sin embargo, no siempre es así, y algunas entidades lo atribuyen a una falta de información desde el SSB.

En esta relación, ya calificada como limitada, entre empresas de inserción y SSB, se registra también un problema de cierta magnitud. Cuando la persona conveniada no ha salido de los talleres prelaborales de la entidad promotora, no se conocen sus problemas, su entorno familiar, sus antecedentes, sus vivencias... y, por tanto, no se puede realizar una intervención efectiva. La necesidad de mantener la confidencialidad por parte de las trabajadoras sociales choca así con las posibilidades de intervención y, en los casos más extremos, puede producir consecuencias muy negativas para la propia persona usuaria y para la empresa en su conjunto ("si no sabes que tiene un problema de esquizofrenia, o de drogadicción… según qué trabajos vaya a realizar pueden tener un componente de alto riesgo").

En esta misma línea, otro punto que se revela también como conflictivo, se registra en el ámbito de la selección de los/as trabajadores/as. En ocasiones las empresas tienen la sensación de ser el último recurso para personas que no deberían acceder al mismo porque, realmente, el perfil que presentan no es el perfil adecuado para llevar a cabo la inserción en esa empresa.

Según las empresas de inserción, los SSB no suelen tener claro el concepto de lo que son estas empresas, y las consideran como un recurso similar a otros programas: tienden a considerar que cualquier persona puede trabajar en ellas, con escasa o nula cualificación, y no es así.

Hay que tener en cuenta que la empresa de inserción tiene un perfil particular, en el sentido de que da trabajo a personas con necesidad de inserción sociolaboral, pero para todo lo demás funciona como una empresa normal, atendiendo a clientes en entornos no controlados (desde la venta al público hasta la recogida de mobiliario a domicilio…). No puede ponerse detrás de un mostrador a una persona que aparentemente no tiene ningún problema y encontrarse, por ejemplo, con graves problemas mentales. De ahí la necesidad de conocer toda la información posible acerca de la persona, ante las dificultades y problemáticas que pueden surgir cuando esa información no se transmite.

2.4. SEGUIMIENTO DE LAS PERSONAS EN PROCESOS DE INSERCIÓN

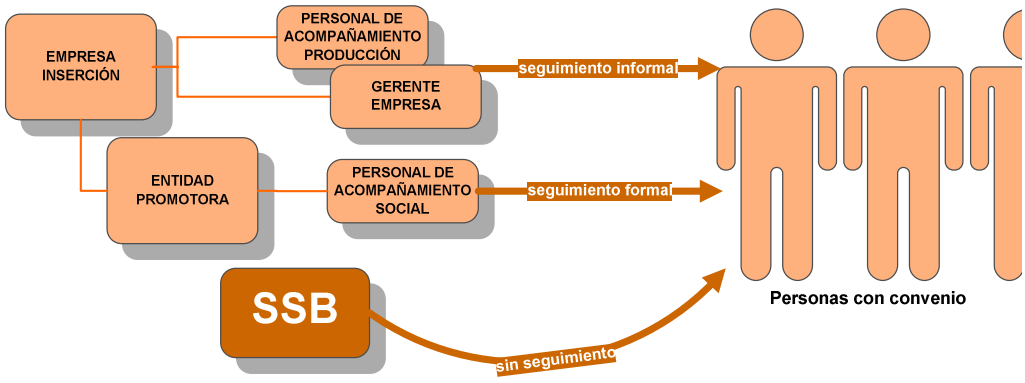
El seguimiento es una acción clave en el proceso de incorporación sociolaboral. De hecho, constituye el eje vertebrador de la empresa de inserción. Si hubiera que poner el acento en algún aspecto concreto para poder diferenciar claramente la empresa de inserción de la que no lo es, posiblemente habría que decir que la empresa de inserción es la que hace un seguimiento y procura un proceso de acompañamiento a sus trabajadores/as.

La práctica totalidad de agentes consultados coinciden en decir que el seguimiento es inherente a la empresa de inserción, y que es aspecto fundamental en el proceso de inserción social y laboral. Con todo, de forma muy residual, se entiende que si el seguimiento y el control se ponen en marcha, significa que las cosas no van bien.

El seguimiento es una de las acciones que deben vertebrar todo el modelo de relaciones de coordinación analizado en el capítulo anterior. Se identifican tres agentes que deben realizar el seguimiento: el personal de acompañamiento a la producción, el personal de acompañamiento a la inserción social y los/as trabajadores/as de los SSB.

En resumen, el siguiente gráfico muestra la generalidad del tipo de seguimiento que realiza cada agente.

G 12. **Resumen del seguimiento**



2.4.1. Seguimiento de los servicios sociales de base

En el punto anterior, se ha señalado que los SSB, en general, se limitan a un papel administrativo y desaparecen tras la firma del convenio. No existe, pues, ningún sistema de información y seguimiento por parte la mayoría de los SSB. Tan solo hay una relación completamente formal, la mínima necesaria para suscribir el convenio.

Los pocos casos en los que sí se realiza seguimiento suelen corresponder –salvo algunas excepciones- a SSB de tamaño más bien reducido, con un ámbito de actuación conocido, con un modelo de trabajo definido, con los recursos necesarios y, además, cuando la persona conveniada es conocida por los SSB, porque se ha intervenido sobre ella antes de firmar el convenio. Es decir, es más fácil que haya seguimiento sobre la persona en proceso de inserción cuando el convenio es una herramienta que complementa su trabajo, y no cuando es una necesidad administrativa a requerimiento de una empresa de inserción.

2.4.1.1. Buena práctica

En este análisis sobre las empresas de inserción cabe destacar algunas iniciativas que han facilitado su implementación o están favoreciendo su desarrollo. Así, el Ayuntamiento de Vitoria puede considerarse pionero en el apoyo a las empresas de inserción de su municipio, iniciadas con anterioridad a la puesta en marcha del Programa en toda la Comunidad.

Del mismo modo, el Ayuntamiento de Donostia, con la creación de un Centro Municipal de Empresas de Inserción (Belartza), ha puesto a disposición de las entidades de iniciativa social un espacio notable para su desarrollo, colaborando en el fortalecimento del Programa.

Junto con estos casos, se han detectado algunos municipios en los que el papel de los SSB es activo y efectivo en el seguimiento de las personas, Estos casos suelen corresponder a municipios pequeños con una estrecha relación entre las empresas y los ayuntamientos.

A continuación, se expone una síntesis del modo de trabajo que realizan los SSB de algunos municipios guipuzcoanos[2]. Si bien no todos los SSB presentan exactamente la misma forma de actuar, es cierto que en algunos de ellos se aprecian similitudes que hay que destacar.

Para empezar, en los SSB de los municipios de Oñati, Pasaia, Renteria, Lezo y Oiartzun, la participación en una empresa de inserción solo puede iniciarse a través de los SSB. Es decir, son estos los que tras realizar el diagnóstico oportuno de la persona en situación de necesidad derivan a las empresas de inserción. El contacto entre estos SSB y las empresas de inserción es constante y directo, transfiriéndose la información necesaria en todo momento.

Los SSB de estas localidades presentan un funcionamiento muy similar, destacando la creación de una Comisión Técnica de Formadores que se reúne una vez al mes y en la que participan las coordinadoras de los SSB de cada uno de los municipios, junto con los/as técnicos de empleo de la promotora de la empresa de inserción.

Se crea una Comisión Técnica de Formadores en la que participan las coordinadoras de los SSB junto con los/as técnicos de empleo de la promotora

Esta Comisión sirve para adoptar directrices, se habla de funcionamientos, de las dificultades que surgen y de los problemas que se les plantean. Para el contacto y relación con el/la técnico de empleo y la persona en proceso de inserción se establece un protocolo consistente en tres fases o partes:

- Entrevista.
- Contraste.
- Devolución.

La entrevista congrega a las tres partes: trabajadora social, participante en empresa inserción y técnico de empleo.

Para el contraste se reúnen el/la técnico de empleo y la trabajadora social y valoran a la persona en diferentes aspectos como pueden ser la capacidad, la motivación, los puntos débiles o fuertes… es un trabajo conjunto porque cada parte aporta sus percepciones.

[2] Un caso específico lo constituye el Ayuntamiento de Donostia—San Sebastián, con la creación de una Unidad Integradora (SSB y Empleo) que sigue los mismos principios que los de los municipios señalados. Sin embargo, su papel en el ámbito particular de las empresas de inserción ha sido limitado, habiéndose identificado algunas dificultades en su puesta en marcha.

En la devolución, la información recogida en la etapa anterior se comunica a la persona y se le explica cómo se presenta laboralmente su situación, el objetivo es explicársela y orientarla en un itinerario de inserción adecuado.

Por lo tanto, la actuación es en todo momento una actuación integrada entre todos los agentes que participan en el Programa.

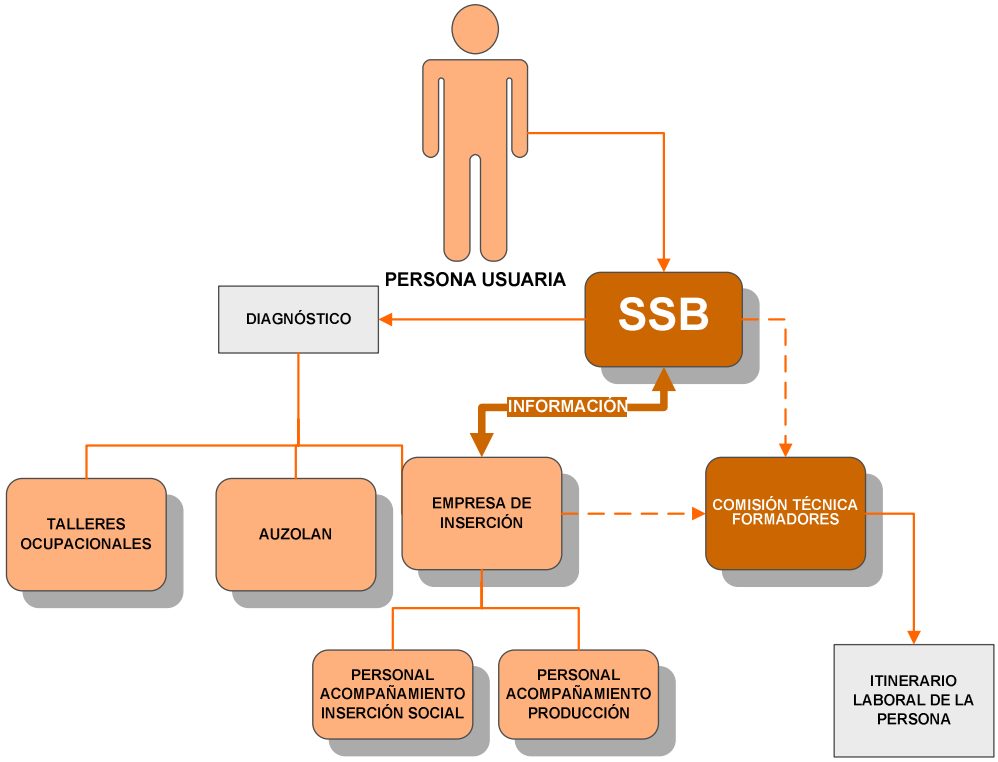
En cuanto al seguimiento que se realiza desde los SSB, hay que decir que está relacionado con el seguimiento del técnico de acompañamiento a la producción o a la inserción. Estos agentes están en contacto continuo y, en caso de cualquier alteración, cambio o problema se reúnen para tratarlo y proponer soluciones.

De hecho, estos SSB han podido valorar la evolución de aquellos/as trabajadores/as del Programa con quienes se ha suscrito convenio. El dato más llamativo de los aportados, es que tras estar seis meses en la empresa, las habilidades y competencias de la persona son más elevadas que en el posterior momento de la salida, lo que refrenda la idea de que un proceso de inserción es laborioso y con altibajos.

También se reúnen con los/as participantes en la empresa de inserción para conocer cómo va su adaptación a la empresa, al trabajo, al entorno y solucionar problemas que pudieran surgir.

En conclusión, en esta buena práctica los SSB son la única y exclusiva vía de entrada a la empresa de inserción. Son los SSB los que diagnostican e incluyen el Programa en el itinerario de inserción de la persona, si así lo consideran oportuno.

G 13. **Seguimiento de SSB de Gipuzkoa**



2.4.2. Seguimiento del personal de acompañamiento a la inserción social

Todas las empresas de inserción tienen bien definida la figura que realiza el acompañamiento a la inserción social. Es el agente que realiza el seguimiento de modo más formal.

Como ya se apuntaba en el capítulo dedicado a las relaciones de coordinación, el personal de acompañamiento suele depender orgánicamente de la entidad promotora, y no de la empresa de inserción.

Los/as acompañantes que trabajan en una entidad con trayectoria en incorporación social, estructuran mejor sus intervenciones y tienen bien definidas las herramientas con las que trabajar. Aunque, en algunos casos, se manifiesta una carencia de tiempo o recursos para llevar a cabo la tarea de forma completa. Se reconoce estar al límite en este aspecto, muchas veces no se personaliza el proceso tanto como se quisiera, y se funciona de modo más mecanizado, de ahí que se produzca una autocrítica, ya que “no trabajamos con chorizos”.

Respecto a la relación que mantienen los/as trabajadores/as con el personal de acompañamiento social, hay cierto rechazo manifestado por los primeros y sentido por los segundos. Algunas de las personas que acompañan, por ejemplo, dicen que las personas usuarias “rechazan nuestra figura”. Las personas usuarias muchas veces se preguntan si están en una empresa o no, se preguntan por las personas que tienen delante y les entrevistan.

Quienes trabajan para entidades sin tanta trayectoria, sin experiencia en lo social o con cierta limitación en recursos humanos, no estructuran tanto su intervención y a menudo trabajan a impulsos. La situación actual en estos casos puede resumirse en que sí existe un seguimiento, pero sin sistematizar. Aunque la tendencia es que cada vez el seguimiento sea más sistematizado, regular y provisto de herramientas.

Las entidades que, además de promover empresas de inserción, cuentan con talleres prelaborales, realizan un seguimiento más integral y más extenso en el tiempo. En estos casos, como normalmente el personal de

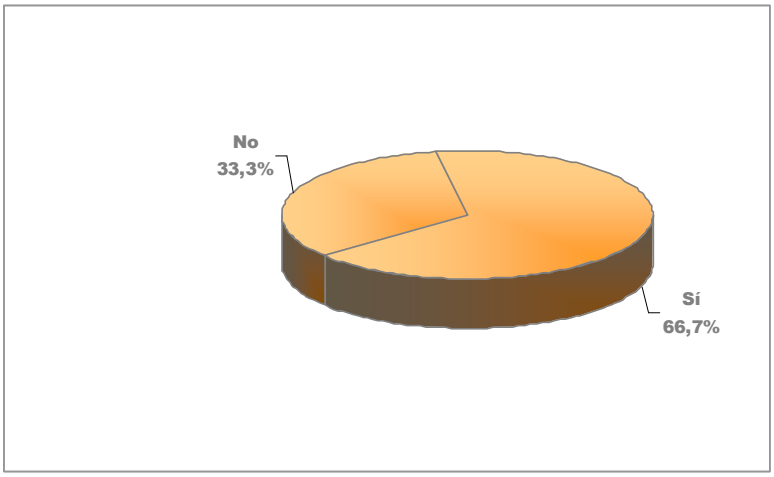
acompañamiento a la inserción depende de la entidad, se conoce a la persona en inserción desde antes de incorporarse a la empresa.

Existen, por tanto, situaciones en las que se da un pre-seguimiento. Sin embargo, el seguimiento tras dejar la empresa de inserción se realiza de forma poco estructurada.

En cuanto a la frecuencia de los contactos sobre los que se basa el seguimiento, cada entidad cuenta con sus periodos. A grosso modo, las reuniones in situ con las personas a las que se acompaña, con variaciones, se planean para realizarse cada quincena. Estos periodos siempre se flexibilizan atendiendo a las necesidades más perentorias o, por el contrario, a procesos exitosos de incorporación que no requieren de un seguimiento intensivo.

Es frecuente que se rijan por el día a día, y por las necesidades que van surgiendo, más que como algo estandarizado. Tienen claro también que lo que prima es la supervivencia económica de la empresa por lo que, en ocasiones, se concentran las horas de atención a las personas usuarias "para no entorpecer la marcha productiva".

G 14. **Herramienta estandarizada para evaluar el aumento de la empleabilidad**



Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

En la mayoría de casos, son más frecuentes las reuniones con el personal de acompañamiento a la producción o, en su caso, con el gerente de la empresa. En ellas se intercambia información sobre la evaluación de las

personas que participan en el proceso. Este seguimiento siempre es personalizado y, para las entidades que cuentan con más de un/a acompañante a la inserción social, hay un responsable de caso. Es decir, cada persona en proceso de inserción tiene asignado un/a acompañante en concreto.

La herramienta básica que, en mayor o menor media, se adapta para realizar el seguimiento la elaboró el Departamento de Psicopedagogía de la Universidad de Deusto en el ámbito del proyecto ITUN, Incorporación al Trabajo Útil y Necesario. Es una opinión compartida que ITUN ha evidenciado su capacidad para mejorar la calidad y la utilidad del proceso de evaluación interna y demostrar el grado de eficacia de los proyectos (Díez, Setién, 2005).

La herramienta de seguimiento ITUN se vertebra en torno a tres ejes: técnicas profesionales, sociolaborales y personales.

La herramienta de seguimiento se vertebra en torno a tres ejes o ámbitos de competencias (Martínez, Darreche, Fernández & Martínez de la Hidalga, 2004):

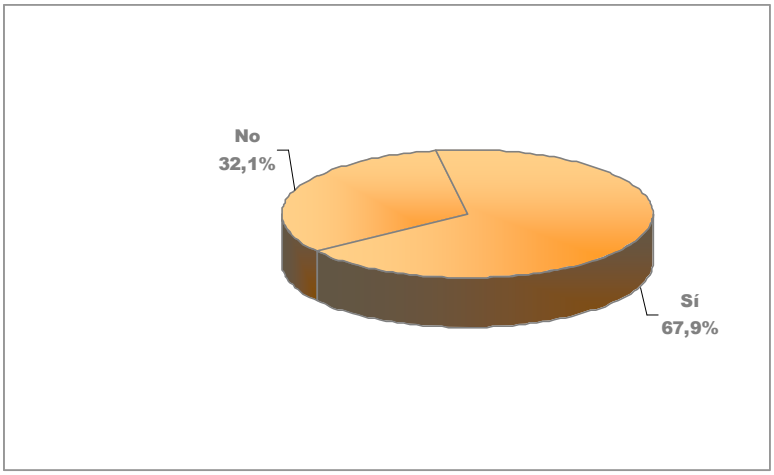
- Técnicas profesionales.
- Sociolaborales.
- Personales.

T 2. **Herramientas profesionales en las empresas de inserción**	**Ejemplos de Contenidos**
Técnicas-profesionales	Referentes a los contenidos específicos de una profesión, ligados a una especialidad profesional.
Sociolaborales	Necesarias para diversas profesionales y que tienen que ver con el modo de enfrentarse a las tareas y con las relaciones sociales. Hacen referencia a dos grandes aspectos: ▪ Competencias sociales: ▪ Trabajo en equipo. ▪ Colaborar con otras personas en forma comunicativa y constructiva. ▪ Mostrar un comportamiento orientado al grupo y un entendimiento interpersonal. ▪ Capacidad de comunicación. ▪ Actitud solidaria. ▪ Respeto. ▪ Competencias metodológicas: ▪ Solución de problemas. ▪ Flexibilidad y capacidad de adaptación. ▪ Autonomía. ▪ Toma de decisiones. ▪ Resolución de problemas y proactividad. ▪ Disposición al aprendizaje. ▪ Orientación al cliente.
Personales	Aspectos personales relacionados con la ocupación: ▪ Autoestima y autoconfianza. ▪ Actitudes básicas (puntualidad, presencia física...). ▪ Responsabilidad y compromiso.

Fuente: Martínez, Natxo; Darreche, Leire; Fernández, Almudena; Martínez de la Hidalga, Zoe: "Herramientas profesionales en las empresas de inserción". Departamento de Psicopedagogía de la Universidad de Deusto 2004.

Dos tercios de las empresas hacen un seguimiento posterior a la salida de la persona usuaria del programa, si bien no de forma estructurada o sistematizada.

G 15. **Seguimiento posterior a la intervención por parte de la empresa**



Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

2.4.3. Seguimiento del personal de acompañamiento a la producción

Las entidades definen como informal el seguimiento que se realiza en el acompañamiento a la producción. En la inmensa mayoría de casos, el control es el que exige un proceso productivo día a día. Es decir, hay un control constante derivado de las exigencias del trabajo, pero no está estructurado ni sistematizado ni se suele fundamentar en otras herramientas que no sean la medida de los aspectos clave ligados a la tarea productiva concreta.

De hecho, especialmente en las entidades con menor tamaño, o en aquellas que provienen del mundo empresarial, la figura de acompañante suele ser una persona responsable de la empresa, como la gerente, la cual no tiene perfil de educadora. Es decir, esta persona no se arroga más responsabilidades que las que corresponderían a una persona de su mismo cargo en una empresa normal.

Como contrapunto, en entidades con larga experiencia en procesos de inserción sociolaboral, cada empresa cuenta con una persona responsable del acompañamiento a la tarea productiva que realiza tareas bien diferenciadas. Para empezar, estas personas cuentan con habilidades y experiencias educadoras. Tras incorporar a la persona, se diseña un recorrido profesional ex profeso para ella, en el que tendrá que ir superándose y adquiriendo habilidades técnicas y sociales. Por ejemplo, al comienzo del trabajo siempre ponen a las personas en puestos más supervisados, con menor responsabilidad. Se suele hacer de tal manera que coincida una persona sin o con poca experiencia con otra más experimentada. Para ambas personas resulta un hecho positivo, porque la "nueva" aprende, y se siente más segura acompañada por otra y la más experimentada descubre su capacidad de aprender y de enseñar.

Como punto final, las propias personas usuarias del Programa han valorado muy positivamente la figura del personal de acompañamiento a la producción. Aun distinguiendo el papel diferenciado con el acompañamiento social, es generalizado que la persona que verdaderamente les hace un seguimiento, apoyo y sienten cercano es el jefe o jefa. En general; es el/la jefe/a quien se preocupa de hacer el seguimiento, educa, acompaña y aconseja.

2.5. SUFICIENCIA DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA

Sobre la suficiencia o insuficiencia de los recursos humanos y materiales asignados al Programa, la primera apreciación es concordante con la valoración que se realizaba en la evaluación del diseño del Programa, sobre sus condiciones de financiación. Esto es: la cuantía económica del Programa es valorada como muy importante.

Los recursos del programa son bien valorados, pero no así los del personal de acompañamiento

Las entidades promotoras, efectivamente, valoran de modo prácticamente unánime que las cuantías son importantes. La cuestión ahora se centra en si son suficientes y si responden a todas las necesidades que, según interpretaciones, forman parte del Programa.

El asunto es que, al ser muchas empresas de reciente constitución, se está a la espera de la cuantía de las ayudas, de los plazos, de su duración, etc.

Por tanto, muchas entidades consideran que es pronto para valorar la suficiencia de las ayudas.

De modo transversal a esta valoración general, y antes de detallar tres aspectos clave en los que se han detectado aspectos de mejora, se considera que las ayudas atribuidas no deberían ser fijas, sino que tendrían que ir en función del coste salarial de cada puesto de trabajo, por cuanto que existen enormes diferencias entre unos costes y otros según el sector del que trate.

2.5.1. Acompañamiento

Aunque la valoración general de los recursos es positiva, la partida destinada al acompañamiento se considera del todo insuficiente.

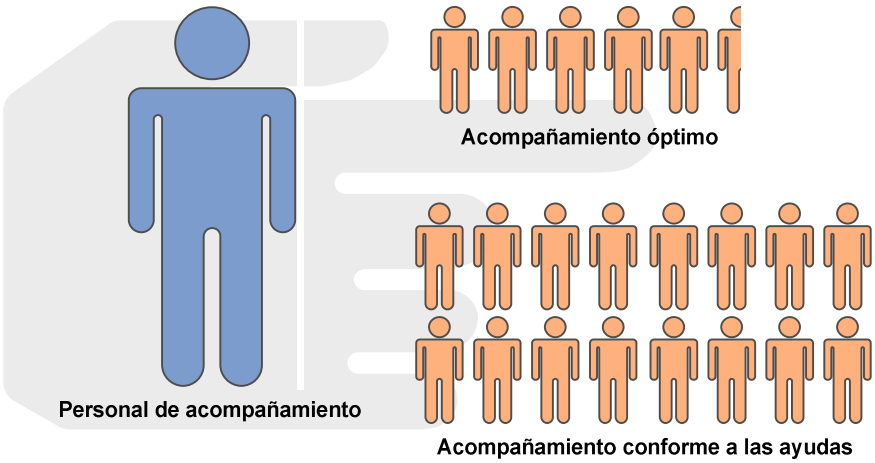
En este punto, es necesario recordar que el acompañamiento es precisamente una de las claves del Programa, sin la cual, no podría diferenciarse la labor de una empresa de inserción de una convencional.

Los problemas identificados son de dos tipos: tiempo de dedicación disponible (personas a cargo) y viabilidad económica en función del número de trabajadores en proceso de inserción por empresa.

En general, se entiende que la ratio óptima de atención no debe superar el número de diez personas, habiendo incluso quien sitúa esta cifra en cuatro personas. Sin embargo, quienes realizan esta labor tiene a su cargo, en muchas de las ocasiones, a más de diez personas.

El motivo por el que no hay más personal de acompañamiento es que, conforme a las ayudas que contempla el Programa, para que una persona cobre un salario acorde a convenio, le deben corresponder en torno a 16 o 20 trabajadores/as con convenio de inserción. Para buena parte de las empresas esto supone que los procesos de acompañamiento estén muy poco cubiertos económicamente, se atribuye una cantidad fija por persona y día, cantidad que resulta insuficiente ya que cada acompañante, en el mejor de los casos, se encuentra con 12 o 14 personas.

G 16. **Ratios de acompañamiento**



Esta ratio de más de 16 trabajadores es económicamente viable pero, evidentemente, solo para aquellas organizaciones que dispongan de, al menos, ese número de trabajadores/as. Las empresas más pequeñas, por tanto, no pueden cubrir con las ayudas el coste que le supone el personal de acompañamiento, a no ser que este trabaje a jornada parcial.

2.5.2. Formación

La inmensa mayoría de las entidades tan solo proporciona una formación directamente ligada con la labor que los trabajadores y trabajadoras conveniados van a llevar a cabo. Las que cuentan con talleres prelaborales, han dado una formación ocupacional destinada a desempeñar el puesto de inserción.

Apenas se ha proporcionado formación continua, como tal, utilizando recursos destinados a la población general, como Hobetuz, o como el sistema de bonificaciones de la Fundación Tripartita para la Formación y el Empleo. Es cierto, en este punto, que el crédito que se haya podido acumular para esta formación es escaso porque la mayoría de las empresas son de reciente constitución. Además, adscribirse a este sistema es complicado para todas las empresas de pequeño tamaño, incluidas las de inserción.

Otra dificultad detectada al tratar de utilizar los servicios de Hobetuz o la Fundación Tripartita es conciliar los horarios, ya que en la empresa trabajan por turnos.

Además, es difícil utilizar los recursos generales formativos o de empleo, porque el proceso que se suele seguir con las personas en proceso de incorporación es necesariamente individualizado, y no se ajusta a los requisitos de estas ayudas.

La excepción la constituyen aquellas entidades que, siendo por ejemplo miembros colaboradores de Lanbide, conocen bien los entresijos de las acciones formativas de los recursos generales. Sin embargo, incluso para estas entidades, la gran dificultad con la que se han encontrado es que con el acompañamiento es complicado a acceder a este tipo de recursos generales.

En cualquier caso, en lo que atañe a las ayudas que proporciona el Programa, desde las entidades y las empresas de inserción se entiende que la formación continua no está contemplada y tal vez debería estarlo. La formación en riesgos laborales, en maquinaria que se va a manejar... tendría que verse cubierta. Un buen ejemplo es el carné de transporte. En algunos sectores de actividad, es una formación que ofrece una salida profesional bastante segura a un perfil de usuarios que difícilmente pueden encajar en otro tipo de trabajo. Sin embargo, la obtención del carné no es contemplada como ayuda a la formación continua, siendo considerada como formación ocupacional.

Respecto a la formación continua, las ayudas cubren hasta un tanto por ciento pero no cubren ni seguros, ni gastos generales, ni transversales... es decir, no entran las herramientas pequeñas.

También se registran algunas dificultades con las fechas dado que, según se señala, a partir de noviembre no se subvencionan cursos de formación.

Las empresas valoran de modo crítico la existencia de determinados servicios, programas, o la propia formación, que solamente son financiados si se subcontratan y son realizados por personal externo a la empresa. Algunas entidades se consideran capacitadas para impartir determinada

formación, con su propio personal y con algunas ventajas respecto a la formación externa, como la adaptación a las necesidades de horario de las personas usuarias o la adecuación de determinados temarios a las necesidades específicas del grupo en cuestión.

Otro aspecto de la formación que se considera de utilidad, y que a juicio de varias entidades tendría que contemplarse en el Programa, es la que deben recibir las personas que promueven empresas de inserción o forman parte orgánica de ellas. Tanto la preparación técnica necesaria para la tarea productiva, como la tarea social a la que deben dedicarse, aconseja una formación ad hoc. En el informe final de los grupos de trabajo del proyecto ITUN se recogen diez módulos que forman parte de un plan de formación dirigidos a los/as promotores/as de los proyectos apoyados por ITUN. Con carácter ilustrativo, cabe apuntar estos módulos, que algunas entidades valoran como necesarios:

- Visión estratégica de la empresa.
- Herramientas de control de gestión.
- Trabajo con las personas.
- Marco teórico de la inserción.
- Marketing estratégico.
- Dinamización del liderazgo.
- Gestión por competencias.
- Marketing directo.
- Herramientas de acompañamiento a la inserción.
- Resolución de problemas.

2.5.3. Actuación integrada

La actuación integrada, la que va más allá de lo laboral y trata de intervenir en los problemas de salud, educación o vivienda de las personas que están en el Programa es, sin duda, el modo de operar más ambicioso, más radical... y el que más recursos necesita. Y no solo recursos, una actuación integrada requiere de la coordinación de agentes públicos, privados, de diferentes administraciones y áreas de actuación. De hecho, a veces, el problema no es de recursos, sino de organización.

Uno de los principios rectores del Programa consiste en identificar el trabajo como un factor fundamental de integración social. El trabajo da estima, socializa y da recursos para, más o menos, una vida independiente. Es decir, el trabajo integra. Sin embargo, una lectura errónea de la centralidad del trabajo como factor integrador puede hacer pensar que el trabajo, por sí mismo, es suficiente para un itinerario de inserción, cuando ni el trabajo lo es

todo para la realización de la persona, ni la adquisición de competencias laborales es suficiente para un desarrollo humano pleno.

Que el trabajo no lo es todo, lo tienen muy claro las entidades con experiencia en procesos de incorporación sociolaboral. Su visión integral del proceso de inclusión-exclusión de una persona les reportan buenos resultados en sus intervenciones y, también, más necesidad de recursos para llevarla a cabo.

Algunas entidades apuntan que el Programa de Empresas de Inserción, ya ambicioso en sí mismo, no alcanza a abordar estos aspectos que son centrales, más que tangenciales a la inserción laboral. Por ello, las actuaciones integradas que se realizan deben enmarcarse en la inercia de las entidades con bagaje en la incorporación sociolaboral, no en el Programa.

Algunas de las actuaciones integradas se centran en el ámbito educativo, en impartir una formación que va desde la lectura de periódicos hasta las matemáticas aplicadas al gremio. También preparan para la obtención del graduado escolar.

En vivienda, asimismo, se coordinan pisos de acogida. Las entidades que tienen buen conocimiento del mapa de servicios sociales y de la labor de otras organizaciones, no solo derivan a la persona usuaria ante alguna necesidad, sino que acompañan y se relacionan con otras entidades hasta el punto de trabajar en red. Tal es el caso con entidades como Lan Ekintza, Langai, Sartu, Emaús, etc.

Otras entidades sin tanta experiencia en la incorporación sociolaboral, sí llevan a cabo algunas acciones de carácter integral, pese a reconocer que no se interviene mucho en este sentido y asumir que la primera prioridad de la entidad es el logro de empleo y asentarse en el mercado de trabajo.

Esta deficiencia en la integralidad del enfoque no cabe, sin embargo, atribuirla al Programa en su concepción teórica, sino a su aplicación. De hecho, la definición de los servicios sociales de base como puerta de acceso al Programa a través de los Convenios de Inserción pretende, precisamente, que el recurso a la inserción laboral proporcionado por las empresas de

inserción se contemple en un marco de actuación más global, a partir de un diagnóstico integral consensuado con el usuario de los Servicios Sociales.

Los diferentes problemas registrados en la implementación de este enfoque y ya analizados con anterioridad, se encuentran así en la base de esta falta de integralidad que identifican las entidades.

3. GRADO DE EJECUCIÓN

En este punto se trata de conocer aspectos básicos que permitan medir el grado de utilización del Programa. Normalmente el grado de ejecución suele valorarse en función de los objetivos establecidos. En este caso, la previsión presupuestaria incluida en el Plan Vasco de Inserción 2003-2005 puede proporcionar una primera visión del nivel de realización y de su evolución.

Se incluyen asimismo, en esta revisión, datos sobre las entidades y las empresas, así como sobre el número de puestos de trabajo creados gracias al Programa.

3.1. GRADO DE CUMPLIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DEL PROGRAMA

De acuerdo con las previsiones realizadas en el Plan Vasco de Inserción, se observa que en los tres primeros años de las ayudas, estas se han mantenido por debajo de lo esperado. Es decir, su desarrollo ha sido más lento del que se previó al crear el Programa.

Esta apreciación coincide con las valoraciones realizadas por los diferentes actores que han participado en la evaluación: tras unos inicios difíciles, el Programa ha ido consolidándose progresivamente, hasta alcanzar en el presente año un desarrollo considerable. La tasa anual de crecimiento del Programa se sitúa cercana al 70% en el período 2003-2005 y supera el 50% en el último año.

T 3. **Ayudas anuales del Programa empresas de inserción**

	Realizado
2003	1.834.423€
2004	3.040.090€
2005	5.173.524€
2006	7.944.713€

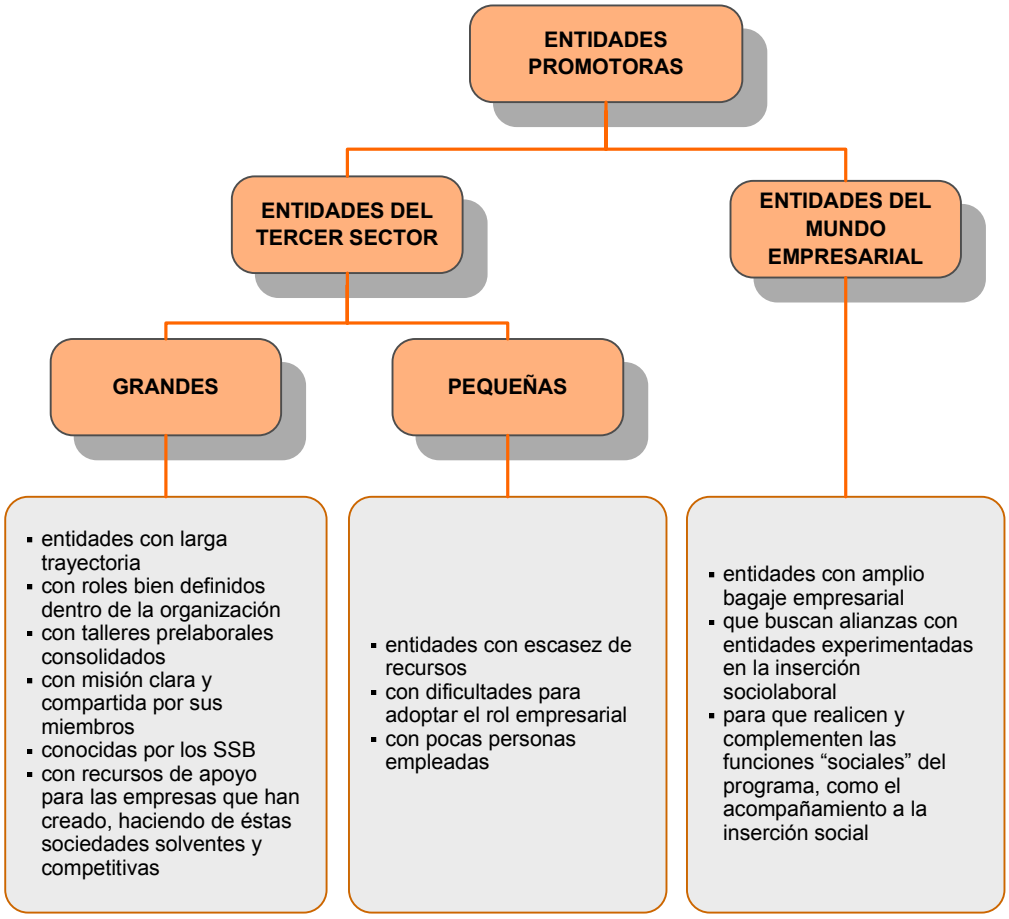
Fuente: Resoluciones de la Dirección de Inserción.

Cabe así valorar que, en 2006, se cumplen las expectativas de realización y, en relación con su grado de ejecución, se puede calificar como un Programa de éxito.

3.2. DATOS BÁSICOS SOBRE ENTIDADES PROMOTORAS Y EMPRESAS DE INSERCIÓN CREADAS

Al analizar las relaciones de coordinación entre los agentes implicados en el segundo capítulo de esta evaluación, “Aplicación y Desarrollo”, se ha adelantado una tipología de entidades promotoras ya que facilitaba el análisis de las relaciones. Antes de entrar en detalle en los datos básicos sobre entidades promotoras y empresas de inserción creadas, conviene recordar los tres perfiles identificados.

G 17. **Perfiles de entidades promotoras**



Los tres perfiles se definen, por tanto, a partir de dos factores: la experiencia previa y el tamaño.

3.2.1. Experiencia previa

En cuanto a la experiencia, es determinante para entender el funcionamiento de la organización saber si ha habido una andadura previa en el terreno empresarial. Las entidades que provienen del mundo empresarial cuentan con dos características diferenciadas: una ventajosa y la otra no.

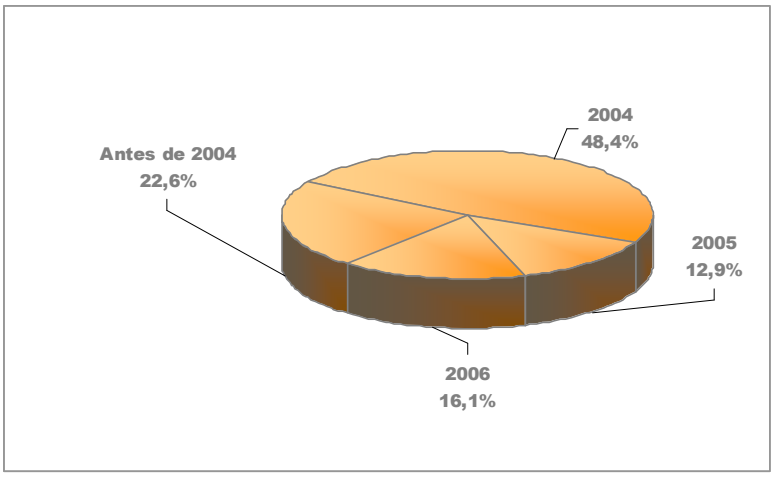
La característica ventajosa es que estas entidades carecen de los complejos que suelen tener las organizaciones del tercer sector, en el momento en que deben exigir a sus trabajadores/as unos resultados en términos productivos.

Sin embargo, el contrapunto es que las entidades que provienen del mundo empresarial no tienen un saber-hacer en labores educativas, en procesos de incorporación sociolaboral. Esta carencia la subsanan con una entidad externa que se ocupe del apartado social que, a fin de cuentas, es el que caracteriza a una empresa de inserción y le permite acogerse a las ayudas del Programa.

Muchas de las empresas constituidas dentro del primer grupo, de las promovidas desde el tercer sector, funcionaban antes del decreto y se adaptaron al Programa por las ventajas que presentaba y por encajar perfectamente en el quehacer de la entidad. El retrato típico que refleja esta situación es una entidad que viene trabajando en proyectos de integración social y laboral desde hace años. A partir del decreto, la labor se cristaliza en una empresa de inserción, si bien la estructura sobre la que se apoyan, los talleres formativos, existía con anterioridad.

En cuanto al tiempo que llevan funcionando, destaca que en el año 2004 iniciaron su actividad prácticamente la mitad de las empresas de inserción que hoy están operativas.

G 18. **Año de inicio de actividad de las EI**



Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

3.2.2. Tamaño

Además de la experiencia, un factor que debe considerarse es el tamaño de la entidad promotora. Hay empresas de inserción con un contexto óptimo para afrontar su proyecto: las que cuentan con el respaldo de una entidad promotora que, además de un saber-hacer, aporta un tamaño que ofrece seguridad y soluciones gracias a la posibilidad de flexibilizar los recursos humanos y materiales.

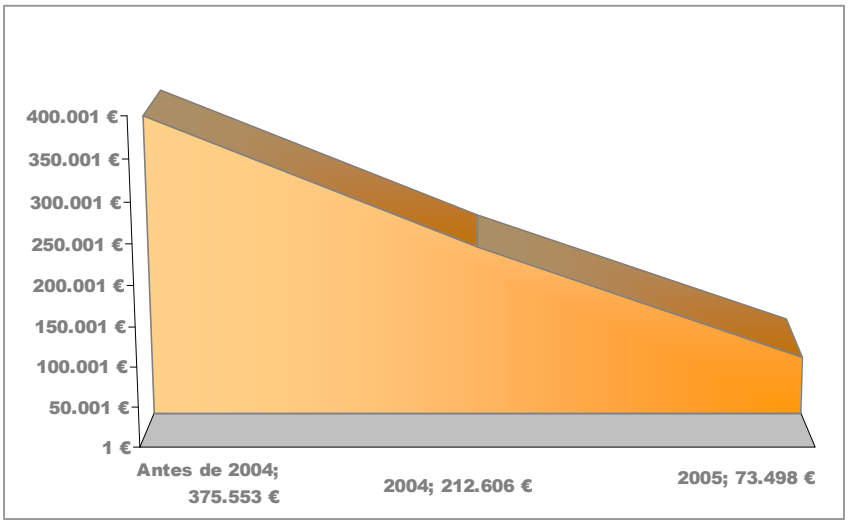
La facturación de las empresas más antiguas es muy superior a la de las recientes

En facturación, la media en 2005 fueron 197.160€, suponiendo un total de 6.111.949€. La facturación guarda relación con el año de inicio de la empresa, pues la facturación de las empresas más antiguas es muy superior a la de las recientes. En este punto, conviene aclarar que no han respondido la totalidad de las empresas, por lo que esta facturación no es la absoluta del conjunto de las empresas.

T 4. **Facturación aproximada de las EI en 2005 por año de inicio de actividad**	Media	Suma
Antes de 2004	375.553€	2.628.870€
2004	212.606€	3.189.088€
2005	73.498€	293.991€
Total	197.160€	6.111.949€

Fuente: Cuestionario. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

G 19. **Media de facturación de las EI por año de inicio de actividad**

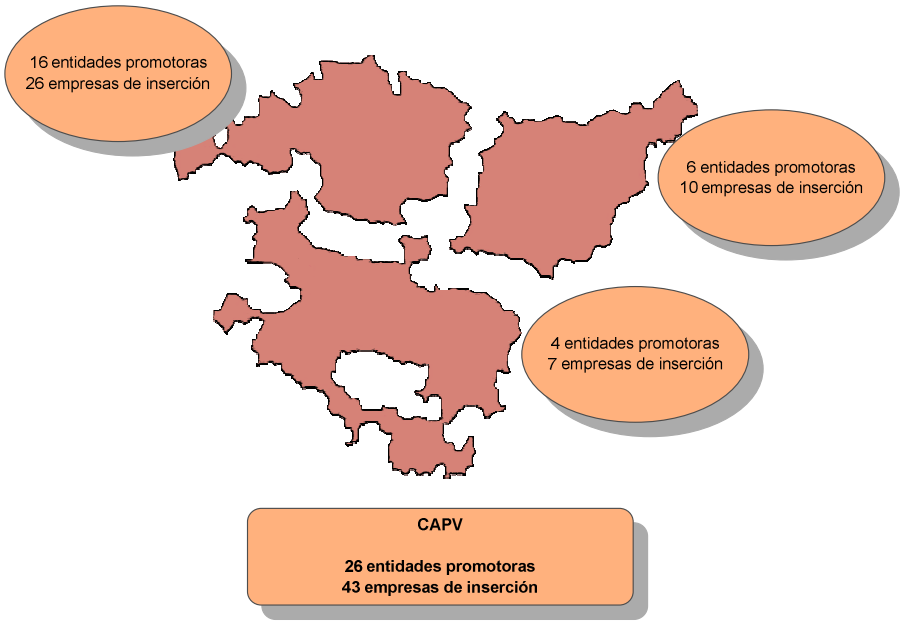


Fuente: Cuestionario. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

3.2.3. Distribución territorial

Por Territorio Histórico, Bizkaia aglutina la mayoría de las entidades promotoras y empresas de inserción, resultando notable el limitado desarrollo del Programa en Gipuzkoa.

G 20. **Distribución territorial**



El Territorio en el que se desarrolla su actividad es fundamentalmente el propio en el que se ubica la empresa, si bien en algunos casos se opera fuera de la Comunidad Autónoma.

T 5. Territorios en los que se desarrolla la actividad	N	%
Álava	11	35,5
Gipuzkoa	12	38,7
Bizkaia	27	87,1
Otras zonas del Estado	6	19,4

Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

En Bizkaia es donde hay más empresas de inserción... y más pobreza

La prevalencia que hay en territorio vizcaíno es congruente con los indicadores de pobreza elaborados por la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales.

T 6. Personas. Indicadores EPDS de pobreza de mantenimiento	Riesgo de pobreza		Riesgo de ausencia de bienestar	
	N	%	N	%
Álava	7.420	2,6	49.416	17,2
Gipuzkoa	15.686	2,3	111.706	16,7
Bizkaia	50.612	4,5	251.841	22,3
Total	73.718	3,5	412.963	19,8

Fuente: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales 2004.

3.2.4. Actividad

En cuanto a la elección de la actividad, la razón principal que se esgrime para ello es sencilla: se buscan sectores en los que la inversión inicial sea baja y que no requieran excesiva cualificación por parte de sus trabajadores/as. Es decir, que se hagan cosas sencillas que no requieran apenas formación y sin un coste elevado. Por eso, las más frecuentes, suelen ser actividades coincidentes: reciclaje, limpiezas, acompañamiento...

Se apunta asimismo a otros nichos de mercado como objeto de otras empresas de inserción: son la gestión de hostelería y la construcción. Lo cierto es que los sectores de actividad de la economía solidaria se van ampliando (Rey 2006).

T 7. Actividad de la empresa	Principal	Secundaria
	▪ Acompañamiento ▪ Animación sociopersonal ▪ Asesoría ▪ Clasificación de residuos ▪ Comercio al por mayor de otros productos de recuperación ▪ Comercio al por mayor de otros productos de resuperación ▪ Comercio de pan y vending ▪ Diseño y fabricación de decoraciones temáticas ▪ Fabricación en serie de piezas de carpintería y estructura madera ▪ Fotocopiado y encuadernación ▪ Industria de la madera - montaje/desmontaje casetas feriales bbk y mantenimiento ▪ Lavandería/tintorería ▪ Limpieza ▪ Limpieza industrial ▪ Limpiezas de inmuebles ▪ Mantenimiento y limpieza de barcos ▪ Montaje de muebles de cocina ▪ Pintura ▪ Pintura de edificios ▪ Proceso de fabricación de preformas de juntas de expansión ▪ Reciclaje y venta de cartuchos ▪ Reformas ▪ Rehabilitación integral de viviendas ▪ Restaurante ▪ Servicio de limpieza de interiores ▪ Servicios de hostelería en general ▪ Servicios de telemarketing ▪ Servicios industriales de limpieza ▪ Trabajos de fontanería y climatización en general ▪ Transporte de mercancías por carretera.	▪ Confección /arreglo de ropa ▪ Formación ▪ Formación en limpieza industrial ▪ Formación fuera de establecimiento ▪ Servicios generales a empresas ▪ Venta de material informático

Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

Cada vez se opera en más sectores, siendo los tradicionales los que requieren poca inversión y escasa cualificación

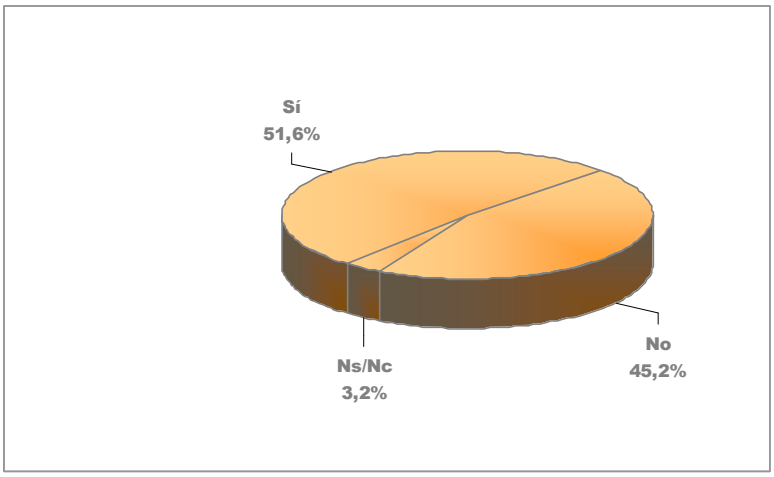
La mayoría de las empresas opina que su grado de actividad se encuentra por debajo de su grado óptimo, con lo que hay margen para el desarrollo y el crecimiento.

T 8. Grado de actividad de la empresa respecto al grado óptimo	N	%
Encima	1	3,2
Medio	11	35,5
Debajo	19	61,3
Total	31	100,0

Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

Sin embargo, estar por debajo del grado óptimo de actividad conduce a que no haya una rentabilidad económica, que es lo que sucede a 10 de las 14 empresas que iniciaron su actividad en 2004.

G 21. **¿La empresa es rentable económicamente?**



Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

3.2.5. Relación con el mercado de trabajo ordinario

La relación que las empresas de inserción mantienen con el mercado de trabajo ordinario es, nuevamente, tremendamente dispar pese a que el 65% cuenta con planes específicos para la inserción en el mercado normalizado.

T 9. ¿Cuenta la empresa con dispositivos o planes específicos de inserción en el mercado normalizado?	N	%
Sí	20	64,5
No	9	29,0
Ns/Nc	2	6,5
Total	31	100,0

Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

Hay empresas dedicadas fundamentalmente a limpieza o a construcción, cuya relación con el mercado de trabajo ordinario viene dada por la competencia directa con otras empresas en el mercado. Este mercado tan competitivo hace que, a veces, las empresas de inserción sean subcontratadas por otras empresas. Con la subcontrata, usuarios/as del Programa se encuentran trabajando en empresas convencionales, junto a personas sin convenio y en condiciones normales de mercado. En este caso, las empresas de la competencia se convierten en un mecanismo, vía subcontrata, por el que se acelera el proceso de inserción de las personas objeto del Programa.

Un elemento fundamental para entender la relación entre empresa de inserción y mercado de trabajo ordinario, es el poco tiempo que lleva el Programa funcionando. La importancia de este hecho deriva de dos factores.

Cuando, antes de la creación del Programa, la empresa de inserción era un taller prelaboral, apenas existía relación con el mercado de trabajo ordinario, ya que su función no era tanto de puente a este, sino de crear hábitos básicos en las personas usuarias. De ahí que, al llevar poco tiempo, la inercia del taller prelaboral todavía prevalezca sobre la de una organización que tenga como meta ser un puente al mercado de trabajo ordinario.

La otra vertiente relacionada con el poco tiempo que el Programa lleva en marcha, es que muy pocos procesos de inserción han terminado su ciclo, por lo que la necesidad de derivar a un/a usuario/a al mercado de trabajo ordinario aún no se ha manifestado plenamente. Aquellas entidades que sí han previsto, o han puesto en marcha, los cauces de derivación al mercado de trabajo utilizan, en muchos de los casos, tanto recursos generales como Lanbide o Inem, como bolsas de trabajo propias o de organizaciones dedicadas a la incorporación sociolaboral

Otras empresas de inserción, al tener importantes proyectos de futuro, prevén ser capaces de ir absorbiendo en condiciones generales a las personas que terminan su proceso de inserción. Algunas se ven abocadas a ser finalistas porque crecen y deben cubrir los nuevos puestos, o porque las propias personas usuarias ven que en el mercado de trabajo ordinario no van a estar mejor, “las trabajadoras nos insisten para que las volvamos a contratar”. Este aspecto es enormemente importante para el devenir del Programa, y se verá con más detenimiento al analizar los puntos críticos de este.

De todos los agentes implicados en el proceso, personal de acompañamiento social, a la tarea productiva, gerente o entidad promotora, no existe uno claro que se erija en responsable del contacto o prospección con el mercado de trabajo ordinario.

Por último, un contrapunto a todo lo anterior lo representan las empresas que entienden que su cometido no es tanto buscar un puesto de trabajo en el mercado a las personas en proceso de inserción, sino que es dotar a estas personas de los recursos personales y la autonomía personal suficientes para que sean ellas mismas quienes encuentren su hueco en el mercado ordinario.

A modo de resumen, las derivaciones que se realizan tras el paso por la empresa son:

- Hacia las propias personas de la entidad que orientan para acompañar en la búsqueda de empleo.
- Hacia el/la técnico de empleo y los servicios sociales de base.
- Hacia servicios públicos de empleo, asociaciones empresariales, empresas concretas del sector de actividad relacionado...
- O, en alguna ocasión, hacia la propia empresa de inserción que también se considera como finalista.

3.2.6. Previsión de futuro

La sensación más generalizada entre empresas de inserción y entidades promotoras es que, primero, se va a dar un tiempo para ver la evolución de los proyectos puestos en marcha, en su mayoría recientes, y posteriormente ya se verá la posibilidad de promover más empresas acogidas al Programa de Empresas de Inserción.

Hay mucha prudencia respecto al futuro

Dentro de la prudencia que define una visión de futuro, se espera que los proyectos que ya están puestos en marcha vean crecer su número de trabajadores/as.

T 10. De cara al futuro ¿cree que va a aumentar la plantilla?	N	%
Disminuye	0	0,0
Mantiene	13	41,9
Crece	17	54,8
Ns/Nc	1	3,2
Total	31	100,0

Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

Como adelanto de intenciones, algunas de las entidades que son colaboradoras de Lanbide y que, por tanto, tienen una línea abierta para desarrollar nuevos proyectos relacionados con la entidad, se plantean actividades relacionadas con lo hecho hasta el momento, como los programas de empleo y formación, programas de participación societaria, e intermediación laboral.

Otras líneas nuevas de mercado que pueden abrirse en el futuro son: limpieza, jardinería, construcción, reciclaje, ocio, reformas, hostelería, montajes de casetas, atención a tercera edad, servicio de canguros... En principio, son todos mercados de probable crecimiento, concretamente el dedicado al reciclaje pues hay directrices y programas europeos que hacen prever un incremento en el mercado en lo que se refiere a la reutilización y reparación de electrodomésticos. Los fabricantes estarían obligados a reciclar o reutilizar, con lo que empresas dedicadas a estas labores tendrían asegurado un importante nicho de mercado.

Para quienes el Programa de Empresas de Inserción no ha aportado una buena experiencia, defienden otro modelo, que complemente al presente, y que desarrolle ideas relacionadas con talleres como los del ámbito de la discapacidad. Es decir, hay entidades que preferirían centrarse en proyectos laborales que no exijan tanta competitividad.

Concluyendo este punto que mira al futuro, existe otro modelo para crear oportunidades en el mercado laboral: constituir sociedades limitadas controladas por la entidad promotora de la empresa de inserción y por trabajadores/as que hayan completado su proceso de incorporación. Desde la experiencia previa de la entidad que se plantea este modelo, se considera que ha habido fracasos en la promoción de empresas cuando su control es exclusivo de los/as trabajadores/as.

Por tanto, desde la creencia de que “o se tutelan las empresas o fracasan", y valorando un control bien entendido, hay entidades que apuestan por crear sociedades limitadas como paso posterior a la empresa de inserción.

3.3. NÚMERO DE PUESTOS DE TRABAJO CREADOS

Como se ha señalado ya, el programa ha ido creciendo año tras año y va ofreciendo, de forma exponencial, oportunidades para la inserción sociolaboral.

Hasta 31/07/06 se han empleado más de 700 personas, de las que 419 están en procesos de inserción

En los primeros siete meses de 2006 se han incorporado tantas personas a un empleo en estas empresas, 200, como en todos los años anteriores. También se han creado muchos puestos no de inserción.

La evolución de las categorías profesionales no parece que experimente grandes cambios salvo, quizá, que los puestos no cualificados son ocupados, cada año en mayor medida, por trabajadores/as con convenio.

T 11. **Trabajadores/as empleados/as según categorías profesionales**	Trabajadores/as CON convenio		Trabajadores/as SIN convenio		Total	
Antes de 2005	N	%	N	%	N	%
Directivos/as	0	0,0	7	7,6	7	3,4
Técnicos y profesionales de apoyo	4	3,6	20	21,7	24	11,8
Mandos intermedios	7	6,3	15	16,3	22	10,8
Empleados/as administrativos	0	0,0	3	3,3	3	1,5
Trabajadores/as cualificados	20	17,9	14	15,2	34	16,7
Trabajadores/as no cualificados	81	72,3	33	35,9	114	55,9
Subtotal	112	100,0	92	100,0	204	100,0
2005	N	%	N	%	N	%
Directivos/as	0	0,0	5	6,5	5	2,7
Técnicos y profesionales de apoyo	3	2,8	16	20,8	19	10,3
Mandos intermedios	3	2,8	17	22,1	20	10,9
Empleados/as administrativos	1	0,9	3	3,9	4	2,2
Trabajadores/as cualificados	15	14,0	19	24,7	34	18,5
Trabajadores/as no cualificados	85	79,4	17	22,1	102	55,4
Subtotal	107	100,0	77	100,0	184	100,0
2006 hasta 31/07	N	%	N	%	N	%
Directivos/as	0	0,0	8	5,8	8	2,4
Técnicos y profesionales de apoyo	4	2,0	21	15,1	25	7,4
Mandos intermedios	3	1,5	18	12,9	21	6,2
Empleados/as administrativos	0	0,0	4	2,9	4	1,2
Trabajadores/as cualificados	19	9,5	35	25,2	54	15,9
Trabajadores/as no cualificados	174	87,0	53	38,1	227	67,0
Subtotal	200	100,0	139	100,0	339	100,0
TOTAL hasta 31/07/2006	N	%	N	%	N	%
Directivos/as	0	0,0	20	6,5	20	2,8
Técnicos y profesionales de apoyo	11	2,6	57	18,5	68	9,4
Mandos intermedios	13	3,1	50	16,2	63	8,7
Empleados/as administrativos	1	0,2	10	3,2	11	1,5
Trabajadores/as cualificados	54	12,9	68	22,1	122	16,8
Trabajadores/as no cualificados	340	81,1	103	33,4	443	60,9
Total	419	100,0	308	100,0	727	100,0

Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

Nota: De las fichas se obtienen datos de 367 personas, pero de los cuestionarios a empresas de obtienen datos de 419, por lo que cabe deducir que faltan fichas por aportar.

Por Territorio Histórico, teniendo en cuenta la distribución territorial de las empresas, se observa que el número de empleos por empresa es muy dispar. Aún teniendo en cuenta que en Gipuzkoa hay empresas de reciente constitución, que hay otras no operativas y que no se ha podido disponer de

algunos datos, la media arroja unas 3 personas por empresa en Gipuzkoa, frente a 9 en Bizkaia y 23 en Álava.

T 12. Trabajadores/as Empleados/as según Territorio Histórico	Trabajadores/as CON convenio		Trabajadores/as SIN convenio		Total	
	N	%	N	%	N	%
Álava	162	38,7	114	37,0	276	38,0
Bizkaia	237	56,6	180	58,4	417	57,4
Gipuzkoa	20	4,8	14	4,5	34	4,7
CAPV	419	100,0	308	100,0	727	100,0

Si bien los siguientes datos deben ser valorados con precaución, ya que no todos los cuestionarios han respondido a esta pregunta, cabe apuntar a una mayor incidencia de los contratos indefinidos entre las mujeres respecto de los hombres.

T 13. Trabajadores/as Empleados/as según tipo de contrato	Hombres		Mujeres		Total	
	N	%	N	%	N	%
Fijo	32	43,8	46	73,0	78	57,4
Temporal	35	47,9	16	25,4	51	37,5
En práctica	0	0,0	1	1,6	1	0,7
Formación	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Otros	6	8,2	0	0,0	6	4,4
Total	73	100,0	63	100,0	136	100,0

Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

3.4. CUANTÍA DE LAS AYUDAS Y SU UTILIZACIÓN

Al evaluar el diseño del Programa, en el apartado dedicado a la financiación, ya se apuntaba a una valoración global positiva combinada con la identificación de una serie de aspectos que generaban dificultades, entre los que destacaban los plazos en los que se concedían las ayudas y la cantidad destinada al acompañamiento.

En cuanto a suficiencia de las ayudas para trabajar o para una actuación integrada, se señalan que no existen ayudas ex profeso para este asunto, no obstante, sí se realiza actuación integrada por inercia de procesos de la entidad o por herencia adquirida con la experiencia con los programas, como

el Auzolan. Esto tiene una lectura positiva por cuanto que obliga a utilizar recursos más normalizados y, por tanto, se está facilitando ya la inserción.

La persona educadora que hace acompañamiento de quienes están en proceso de inserción, se centra en aspectos personales y debe coordinarse con otros recursos de la entidad promotora. Estos recursos conllevan unos costes no cubiertos con las ayudas del Programa.

A modo de resumen, se considera que las ayudas del Programa están bien como inversión para crear la nueva empresa pero, para el funcionamiento diario, no se encuentran suficientemente desarrolladas en relación con los acompañamientos o la formación continua.

La parte principal de la ayuda se destina a la creación o mantenimiento de puestos de trabajo. La siguiente partida en importancia son las inversiones en activos fijos, siendo el resto de partidas muy inferiores en volumen.

T 14. **Ayuda recibida por el Programa hasta 31/07/2006**	N	%
Creación o mantenimiento de puestos de trabajo	3.537.466€	67,3
Inversiones en activos fijos	1.422.126€	27,0
Asistencia técnica	88.471€	1,7
Creación o sostenimiento de la empresa	65.760€	1,3
Formación	41.029€	0,8
Otros	105.286€	2,0
Total	5.260.138€	100,0

Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

Casi todas las propuestas presentadas por las empresas han sido aprobadas por la Administración y, con algo de recorte, también la subvención concedida.

El 70% de la ayuda se destina a la creación o mantenimiento de puestos de trabajo

T 15. **Subvenciones y propuestas aprobadas**	Proporción de propuestas aprobadas sobre las presentadas		Proporción de de subvención concedida sobre solicitada	
	N	%	N	%
Menos de 1/3	0	0,0	0	0,0
Entre 1/3 y 2/3	2	6,5	2	6,5
Entre 2/3 y todas	5	16,1	10	32,3
Todas	16	51,6	11	35,5
Ns/Nc	8	25,8	8	25,8
Total	31	100,0	31	100,0

Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

Respecto a la formación, se ha centrado en la específica para el puesto de trabajo concreto en el que se ocupa la persona con convenio. Apenas ha tenido lugar la utilización de recursos generales como la formación a través de Hobetuz o de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

A pesar de esta situación general, en empresas de inserción de tamaño y bien asentadas, las personas usuarias reciben una formación que va más allá de una labor técnica y aborda habilidades y competencias.

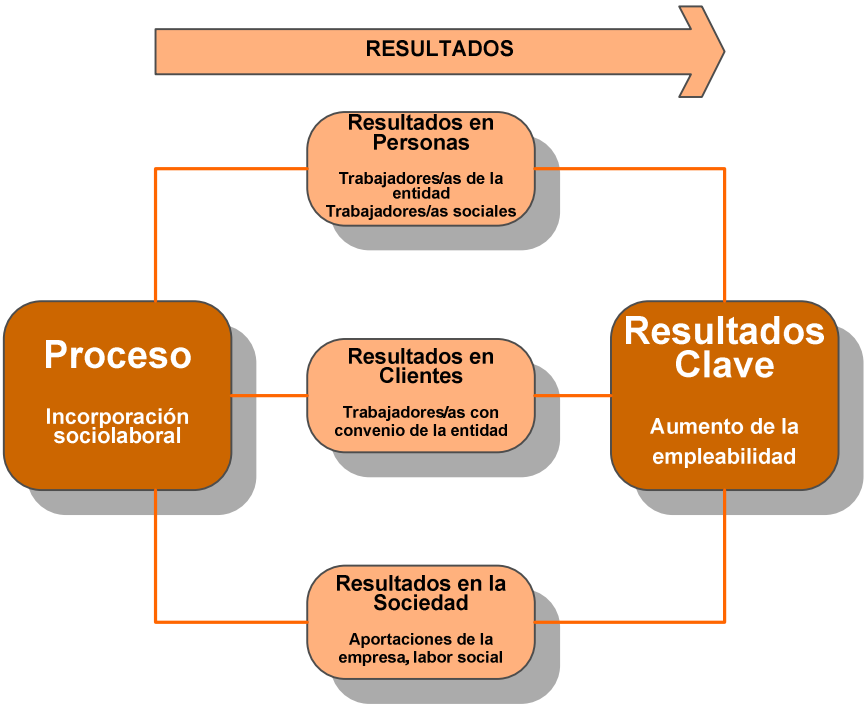
En cuanto a formación alternativa a la prestada por la empresa de inserción, hay que decir que en el caso de trabajadores/as con jornada continua sí acuden a cursos –como los organizados por las federaciones mercantiles– pero este hecho no se produce entre trabajadores/as con jornada partida.

4. RESULTADOS

El Programa afecta tanto a las personas de las empresas de inserción (y entidades promotoras) como a los clientes y la sociedad en general. También cabría analizar los resultados en los servicios sociales de base, pero ya se ha señalado su escasa incidencia en los mismos, más allá de aquellos presentados como buenas prácticas.

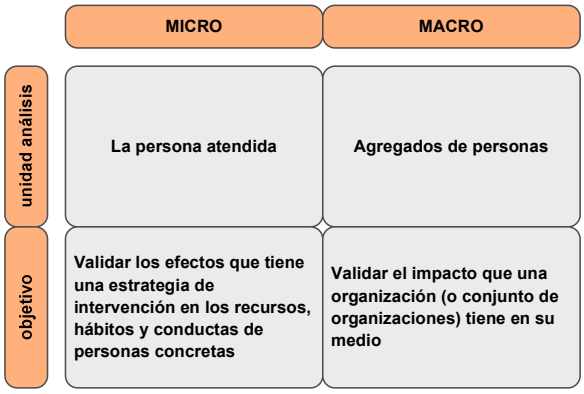
El análisis efectuado va a estudiar los resultados sobre estos aspectos, prestando especial atención a las personas en proceso de inserción laboral, como beneficiarias finales del Programa.

G 22. **Resultados del proceso**



Complementariamente a esta perspectiva, al realizar la evaluación se van a abarcar tanto los aspectos macro como los micro, con los respectivos objetivos y unidades de análisis mostrados en el siguiente gráfico:

G 23. **Evaluación micro y macro**



Sebastián Sarasa. ¿Qué evaluamos como eficacia social de las iniciativas sociales y solidarias? Perspectivas micro y macro. JORNADA. Entidades de Iniciativa Social y Economía Solidaria: retos para fortalecer nuestra identidad e impacto social. 30 de noviembre de 2006.

4.1. PERFIL Y EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS QUE ACCEDEN AL PROGRAMA

En este punto se realiza un análisis de las principales características de las personas que acceden a las empresas de inserción, incluyendo asimismo aspectos relacionados con su adaptación al Programa.

4.1.1. Variables sociodemográficas.

Atendiendo al perfil sociodemográfico, las personas en empresas de inserción tienen una media de edad de 37 años y medio y la franja en la que existe más concentración es la que abarca desde los 31 hasta los 40 años.

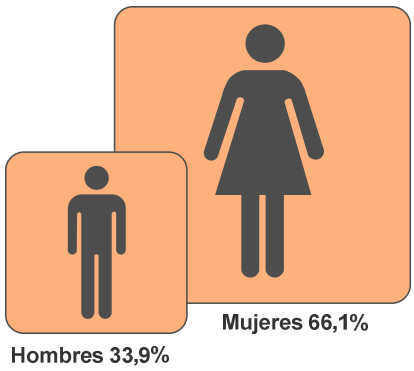
El perfil típico es el de una mujer de 37 años, sola y con menores a cargo.

T 16. **Edad de las personas con convenio en EI**	N	%
17-30 años	87	23,7
31-40 años	146	39,8
41-50 años	94	25,6
51-63 años	31	8,4
Ns/Nc	9	2,5
Total	367	100,0

Fuente: Fichas. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

Un dato fundamental para realizar un perfil de las personas que acceden al Programa es que, de modo muy mayoritario, son mujeres.

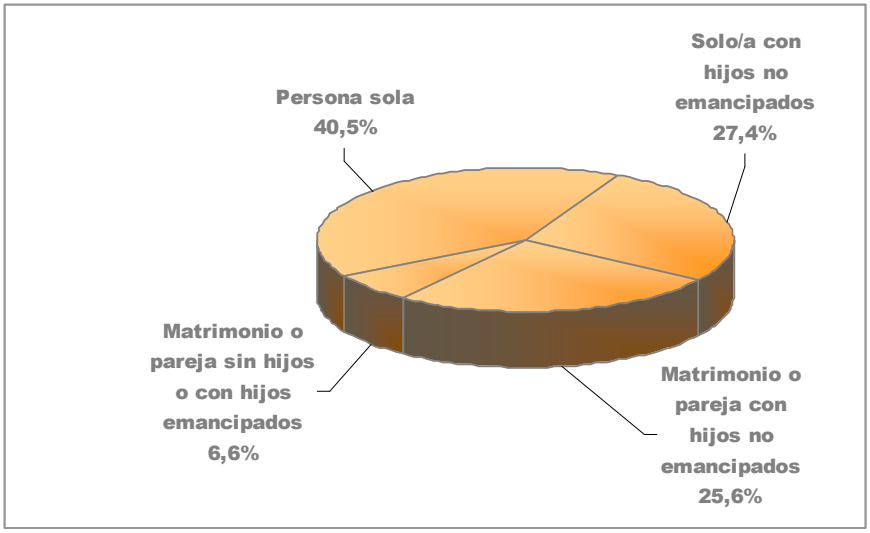
G 24. **Sexo de las personas con convenio en EI**



Fuente: Fichas. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

En cuanto al estado familiar, la gran mayoría de las personas participantes no vive en pareja. De estas personas solas, aproximadamente un tercio tiene progenie no emancipada.

G 25. **Estado familiar actual de las personas con convenio en EI**



Fuente: Fichas. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

Al ser las mujeres más numerosas que los hombres en el programa, hay una presencia mayor en cada uno de los estados familiares. Sin embargo, es en el de personas solas con hijos/as no emancipados/as donde las mujeres conforman casi la totalidad del colectivo, el 95%, de los casos.

T 17. Estado familiar actual por sexo de las personas con convenio en EI	mujer			hombre		
	N	% →	% ↓	N	% →	% ↓
Persona sola	78	55,3%	32,5%	63	44,7%	57,3%
Matrimonio o pareja sin hijos o con hijos emancipados	14	60,9%	5,8%	9	39,1%	8,2%
Matrimonio o pareja con hijos no emancipados	57	63,3%	23,8%	33	36,7%	30,0%
Solo/a con hijos no emancipados	91	94,8%	37,9%	5	5,2%	4,5%

Fuente: Fichas. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

Dentro del grupo familiar, la mayoría de las personas son la cabeza de familia con lo que, presumiblemente, hay más personas implicadas y con dependencia de los ingresos que se deriven del proceso de inserción.

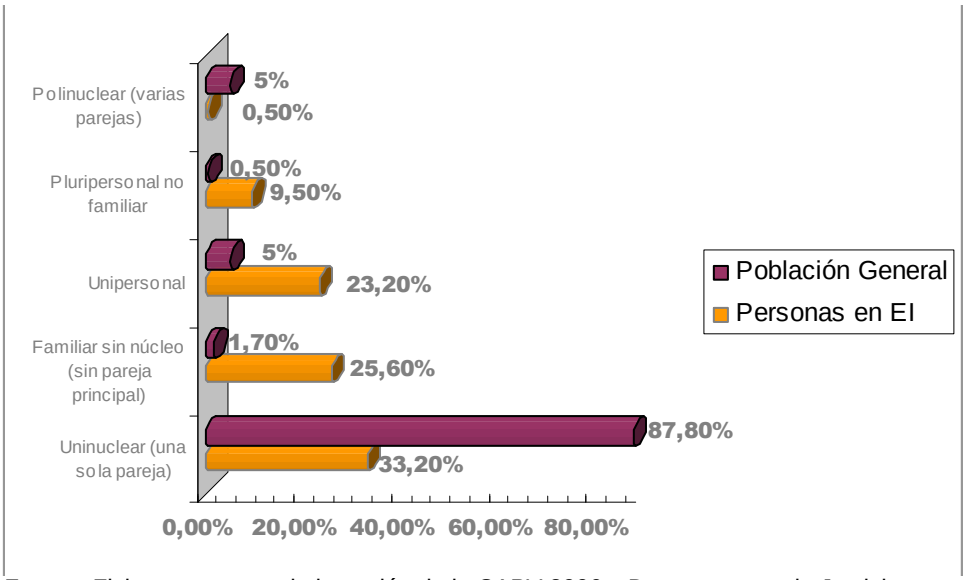
T 18. Situación en el grupo familiar de las personas con convenio en EI	N	%
Cabeza de familia	201	54,8
No grupo / persona sola	57	15,5
Cónyuge	46	12,5
Otro familiar	41	11,2
Ns/Nc	22	6,0
Total	367	100,0

Fuente: Fichas. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

El tipo de hogar en el que viven las personas usuarias del Programa es sustancialmente diferente al de la población en general. Mientras que, de modo general, casi el 88% de la población tiene un hogar en el que hay una pareja, este porcentaje disminuye hasta el 30% para los/as usuarios/as del Programa.

Esto conlleva que tipos de hogar muy minoritarios en general, el unipersonal, el pluripersonal no familiar o el familiar sin pareja principal, tengan, precisamente, un peso de importancia entre las personas que acceden al Programa.

G 26. **Tipo de hogar de las personas con convenio en EI y de la población en general**



Fuente: Fichas empresas de inserción de la CAPV 2006 y Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social a partir de los datos procedentes de la EPV-96 y facilitados por el Eustat.

4.1.2. Situación de necesidad.

Analizando el contexto en el que se crea el Programa, en el primer capítulo de esta evaluación se apreciaba que la experiencia previa de las entidades promotoras focaliza la situación de necesidad que, de modo preferente, atienden las empresas de inserción. Es decir, que la atención prioritaria que se ha dispensado a un colectivo determinado antes de crear la empresa, prosigue tras la creación de esta. Así, quien ha desarrollado un saber-hacer con, por ejemplo, mujeres en situación de necesidad, muestra una querencia mayor para contar con este colectivo en sus proyectos de empresa de inserción.

La percepción que tienen las empresas es que el hecho de ser inmigrante es, en sí mismo, un problema para acceder al mercado de trabajo ordinario. En menor medida, pero también de modo significativo, las mujeres solas con cargas familiares representan una situación que dificulta la incorporación laboral.

T 19. Situación de necesidad que dificulta la incorporación de las personas con convenio en EI	N	%
Inmigrantes	128	34,9
Mujeres solas con hijos	93	25,3
Drogodependientes	20	5,4
Enfermedad mental	18	4,9
Gitanos/as	8	2,2
Sin hogar	4	1,1
Expresos/as	1	0,3
Prostitución	0	0,0
Ns/Nc/Otras	95	25,9
Total	367	100,0

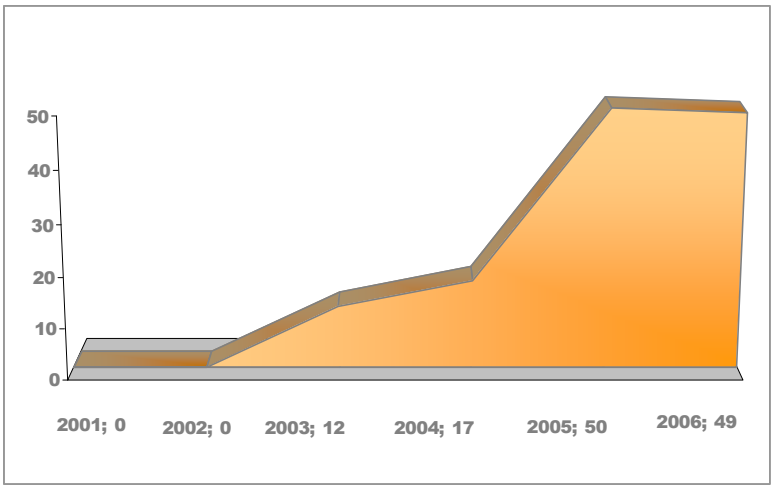
Fuente: Fichas. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

La presencia de las personas inmigrantes ha sido creciente desde la creación del Programa, hasta suponer casi la mitad de las que han participado en 2005.

T 20. Situación de necesidad por año de entrada	Inmigrantes			Mujeres solas con hijos			Drogode-pendientes			Enfermedad mental			Gitanos/as			Sin hogar		
	N	% →	% ↓	N	% →	% ↓	N	% →	% ↓	N	% →	% ↓	N	% →	% ↓	N	% →	% ↓
2001	0	0,0	0,0	1	20,0	1,1	2	40,0	10,0	1	20,0	5,6	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
2002	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	1	25,0	5,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
2003	12	37,5	9,4	12	37,5	12,9	2	6,3	10,0	3	9,4	16,7	2	6,3	25,0	1	3,1	25,0
2004	17	26,6	13,3	22	34,4	23,7	2	3,1	10,0	3	4,7	16,7	1	1,6	12,5	1	1,6	25,0
2005	50	47,6	39,1	26	24,8	28,0	5	4,8	25,0	6	5,7	33,3	4	3,8	50,0	2	1,9	50,0
2006 (hasta julio)	49	31,2	38,3	32	20,4	34,4	8	5,1	40,0	5	3,2	27,8	1	0,6	12,5	0	0,0	0,0

Fuente: Fichas. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

G 27. **Evolución de las personas inmigrantes en EI**



Fuente: Fichas. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

Otras situaciones no recogidas en la tabla anterior y que, sin embargo, las empresas de inserción entienden que están presentes entre los usuarios/as del Programa y que dificultan la incorporación sociolaboral son las que siguen.

T 21. **Otras situaciones que dificultan la incorporación**	
Dificultades con origen en la edad	▪ Los menores de 30 años. ▪ Los mayores de 45 años. ▪ Joven en busca de primer empleo.
Dificultades con origen en las competencias	▪ Baja cualificación o sin cualificación profesional. ▪ Sin estudios.
Dificultades con origen en la salud	▪ Problemas de salud. ▪ Baja autoestima. ▪ Situación de discapacidad. ▪ Discapacidad psíquica no reconocida. ▪ Problemas físicos para determinado oficio. ▪ Problemas de alcoholismo.
Dificultades con origen en otras situaciones	▪ Con cargas familiares. ▪ Problemas de identidad sexual. ▪ Desempleo de larga duración. ▪ Con problemas legales, sobre todo inmigrantes. ▪ Con antiguos problemas de drogodependencias. ▪ Reincorporación después de maternidad.

Fuente: Fichas. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

En cualquier caso, las situaciones de necesidad más presentes en las empresas de inserción son previstas en el decreto del Programa. Aunque, quizá, como en otras tantas previsiones, el fenómeno de la inmigración ha superado lo esperado. A continuación, las mujeres solas con hijos representan la situación más frecuente. En menor medida, aparecen situaciones que suelen dificultar la incorporación sociolaboral, como son: la drogodependencia, la enfermedad mental, la pertenencia a la etnia gitana y no tener hogar.

El hecho de que la lupa suela situarse en unos colectivos determinados, puede hacer que otras situaciones se hagan menos visibles. El llamado "Efecto Mateo", hace referencia a la diferencia en la distribución y acceso a recursos, donde personas y centros con más prestigio o, en este caso, más visibles, logran más atención y, por tanto, se hacen aún más visibles.

Este proceso autoalimentado no suele darse de forma consciente, sino que las inercias de los agentes que intervienen en él llevan a no atender determinadas situaciones. Las propias empresas pueden contar con unas características que dificultan el acceso de determinadas personas. En la siguiente tabla puede verse qué personas tendrían dificultades para acceder a la empresa, según opina la propia empresa. Existe gran correspondencia entre las que tiene más dificultades y las menos atendidas. Especialmente complicado parece el abordaje de procesos de integración con personas drogodependientes y personas con enfermedad mental.

Antes de seguir profundizando en las valoraciones que despiertan las diferentes situaciones de necesidad, conviene recordar que las generalizaciones en cada tipología detectada tratan de ser meras aproximaciones para entender el extenso abanico que es la realidad. El riesgo de generalizar, en este y en otros apartados, es diluir las diferencias y olvidar que cada persona es única. De ahí que sean perfectamente comprensibles opiniones como "no creo en los perfiles". Sin embargo, un estudio como este, que pretende evaluar y orientar intervenciones, debe agrupar las situaciones de necesidad identificadas.

De todos modos, como se señalaba, las empresas reconocen que hay determinadas situaciones con las que es difícil trabajar.

T 22. Personas con dificultades para acceder a la empresa por las características de esta	N	%
Drogodependientes	14	45,2
Enfermedad mental	11	35,5
Sin hogar	5	16,1
Mujeres solas con hijos	4	12,9
Gitanos/as	3	9,7
Inmigrantes	2	6,5

Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

Hecho el apunte, la mayoría de las entidades promotoras opinan que con las personas inmigrantes resulta bastante fácil trabajar procesos de integración sociolaboral porque suelen venir muy motivadas, con la excepción puntual de algunos menores con sentido de inmunidad y que desafían al sistema. Pero, en general, el proceso con las personas inmigrantes termina en el mercado laboral normalizado.

En la atención a las personas inmigrantes, se identifica un punto crítico cuando estas no pueden ser atendidas porque se encuentran en situación no regularizada. Estas personas son, además, las que más problemas tienen trabajando en el ámbito de los servicios, por el idioma, y por el recelo de parte de la clientela hacia los extranjeros.

Las mujeres con cargas familiares y las personas inmigrantes suelen ser las más motivadas.

Las madres con cargas familiares también suelen presentar un perfil de alta motivación y, por tanto, más fácilmente insertables en el mercado laboral ordinario. Evidentemente, un aspecto sobre el que hay que trabajar en este caso es conciliar la vida laboral con la familiar, flexibilizando al máximo los horarios y orientando para un apoyo con estas responsabilidades. También, con las mujeres, un aspecto también subrayado es trabajar la autoestima. Las mujeres usuarias del Programa suelen presentar baja autoestima producto de un entorno que las infravalora. Por tanto, las mujeres con cargas familiares, pese a adaptarse bien al Programa, necesitan especialmente de un buen apoyo que trabaje aspectos psicológicos.

En el lado opuesto, el Programa no ha obtenido buenos resultados con personas que presentan problemas de dependencia con la droga. De hecho,

de modo prácticamente unánime, las personas entrevistadas señalan que representa la situación de necesidad que más dedicación y tiempo de intervención requiere. En primer lugar, suelen ser personas con una salud muy deteriorada que les impide o dificulta realizar un trabajo físico. Además, todos los aspectos educativos deben ser especialmente intensos con las personas que se encuentran en esta situación. El elevado absentismo registrado por estas personas ha resultado ser uno de los problemas asociados a esta situación que más han afectado a las empresas. En la misma línea, respecto a problemas identificados en el mercado laboral, son las personas con dependencias las que más problemas tienen en las ocupaciones que requieren de trabajo en equipo.

4.1.3. Proceso de adaptación e integración en la empresa de inserción

Los primeros momentos en una empresa de inserción, que es un contexto nuevo, casi una vida nueva, constituyen un momento crítico para el que el personal de acompañamiento se siente especialmente sensibilizado. Se cuida, por tanto, con particular celo la adaptación y entrada en la empresa de inserción.

Quienes han trabajado antes y, por tanto, cuentan con cierta experiencia, de modo que su adaptación a la empresa es más sencilla, lo han hecho una media de casi 5 años. Además de que la falta de experiencia es mayoritaria, por regla general la calidad del trabajo ha sido limitada y los empleos intermitentes.

T 23. Experiencia laboral de las personas con convenio en EI	N	%
Sin experiencia	210	57,2
Menos de 1 año	27	7,4
Entre 1 y 4 años	66	18,0
5 ó más años	57	15,5
Ns/Nc	7	1,9
Total	367	100,0

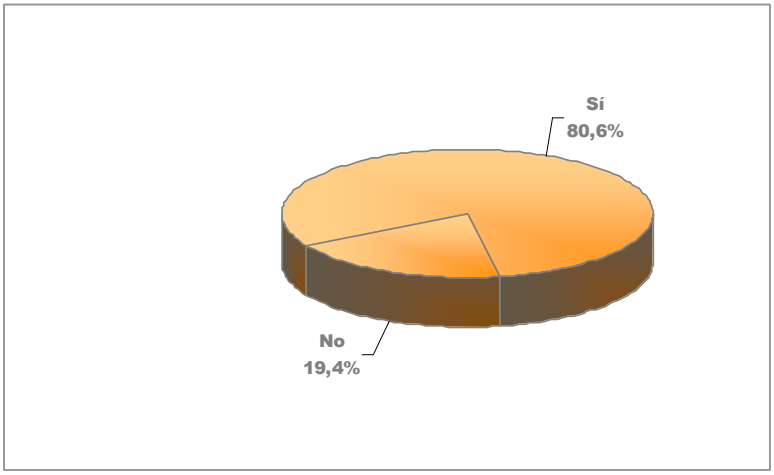
Fuente: Fichas. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

Uno de los principales problemas con que se encuentran las empresas en este proceso de adaptación es la dificultad inicial que hay para el trabajo en

equipo, especialmente cuando este cometido resulta fundamental para la supervivencia del proyecto empresarial.

La importancia que se da a la acogida por parte de las empresas se corrobora con que casi todas ellas tienen un sistema estandarizado para este momento.

G 28. **Existencia de sistema estandarizado de acogida a la persona conveniada**



Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

No obstante, hay entidades que manifiestan que los problemas no surgen al principio, sino que aparecen más tarde. Es decir, excepto la existencia, al inicio de la incorporación, de un cierto miedo acentuado por una baja autoestima, los primeros momentos no son especialmente complicados.

La adaptación e integración es proceso complicado, con altibajos, y que exige una dedicación seria, suficiente y profesional

En cualquier caso, tanto si las principales dificultades se identifican en la incorporación o con posterioridad, todas las entidades coinciden en señalar que la adaptación e integración en la empresa es un proceso complicado, con altibajos, heterogéneo y que exige una dedicación seria, suficiente y profesional por parte del personal de acompañamiento.

Hay factores externos que no siempre pueden estar bajo el control de la empresa y que dificultan el proceso. Es muy complicado, por ejemplo, conciliar los horarios que exige la tarea productiva con la dependencia que los/as usuarios/as tienen con sus hogares. También se han detectado

problemas de género, por cuanto que hay compañeros que no dejan a las mujeres a acudir a la empresa.

La empresa de inserción tiene complicado influir en el ámbito personal. Pero el ámbito personal sí influye, y a veces mucho, en el ámbito laboral. Las circunstancias personales, familiares y sociales del grupo de personas que acceden a las empresas veces son muy problemáticas, están muy deterioradas. Inevitablemente esto repercute en el trabajo no solamente individual, sino desde una perspectiva empresarial.

En este campo se han detectado algunos casos en los que la capacidad de influir de la empresa de inserción entra en conflicto con los servicios sociales de base, siendo difícil establecer el límite para ambos.

4.2. RESULTADOS TRAS LA FINALIZACIÓN DEL PROCESO

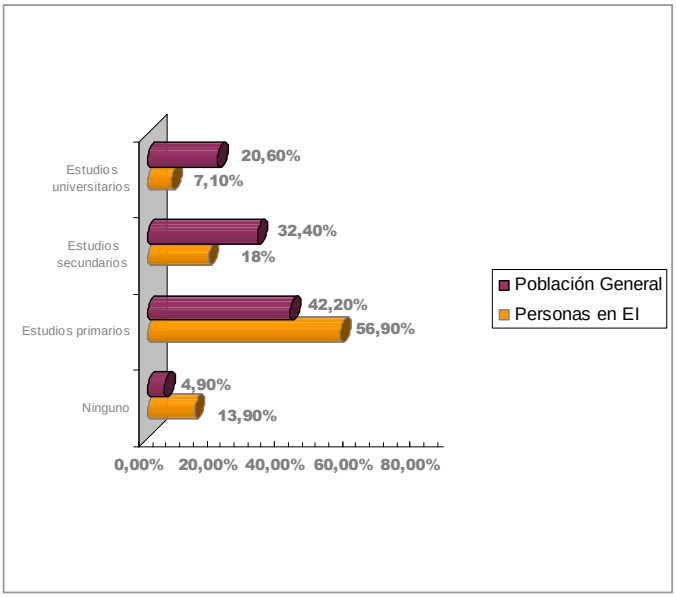
De nuevo, es muy importante para esta valoración tener en cuenta que muy pocas personas han concluido el proceso de tres años que estipula, como duración máxima, el Programa. Por ello, si bien lo primero que desea saberse para valorar un resultado es cuántas personas han accedido al mercado de trabajo ordinario tras pasar por la empresa de inserción, antes deben valorarse otra serie de aspectos para calificar después en su justa medida los accesos registrados en el mercado ordinario.

4.2.1. Evolución de la cualificación.

Como paso previo a valorar la evolución en la cualificación de las personas usuarias del Programa, conviene conocer cuál es su nivel educativo.

La mayoría de los/as trabajadores/as tan solo cuenta con estudios primarios, habiendo un buen número que ni siquiera ha alcanzado esa formación. La comparativa con la población general indica que hay una diferencia significativa con ella.

G 29. **Estudios concluidos de las personas con convenio en EI y de la población general**



Fuente: Fichas empresas de inserción de la CAPV 2006 y EUSTAT. Censos de Población y Viviendas (CPV01).

Algo menos de la quinta parte cuenta con estudios secundarios y, cerca del 7%, son personas con estudios universitarios. Este dato llama mucho la atención por cuanto que se está dibujando una situación de necesidad que antes no existía. Es decir, se está dibujando un nuevo rostro a la exclusión: personas universitarias. O bien se está elevando el perfil de empleabilidad de las personas que se incorporan al Programa.

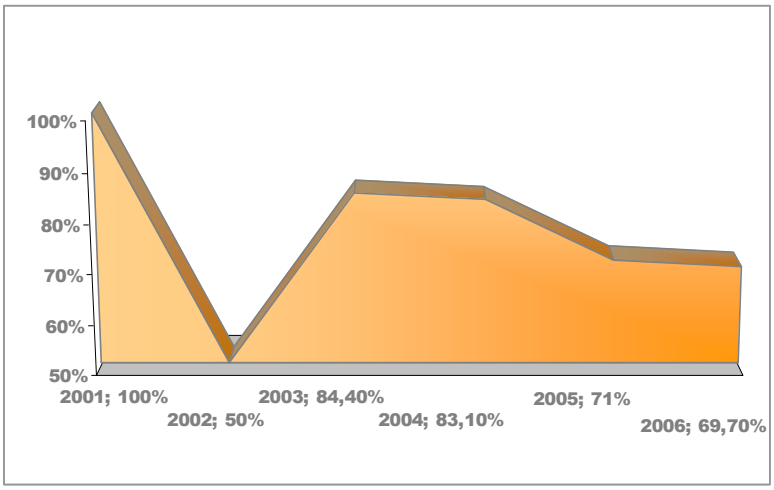
Atendiendo a la siguiente tabla, queda claro que se está elevando el perfil de empleabilidad de las personas que entran en empresas de inserción o, cuanto menos, sus estudios concluidos. Más de la mitad de las personas con estudios universitarios ha entrado en 2006, siguiendo una evolución creciente.

Las personas que acceden al Programa cuentan cada vez con más cualificación

T 24. **Estudios concluidos por año de entrada**	2001			2002			2003			2004			2005			2006		
	N	% →	% ↓	N	% →	% ↓	N	% →	% ↓	N	% →	% ↓	N	% →	% ↓	N	% →	% ↓
Ninguno	0	,0	,0	2	3,9	50,0	10	19,6	31,3	8	15,7	13,6	12	23,5	12,0	19	37,3	12,5
Estudios primarios	5	2,4	100,0	0	,0	,0	17	8,1	53,1	41	19,6	69,5	59	28,2	59,0	87	41,6	57,2
Estudios secundarios	0	,0	,0	2	3,0	50,0	4	6,1	12,5	7	10,6	11,9	21	31,8	21,0	32	48,5	21,1
Estudios universitarios	0	,0	,0	0	,0	,0	1	3,8	3,1	3	11,5	5,1	8	30,8	8,0	14	53,8	9,2

Fuente: Fichas empresas de inserción de la CAPV 2006.

G 30. **Evolución de las personas sin estudios o con estudios primarios EI**



Fuente: Fichas. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

Al definir la cualificación para que esta pueda ser valorada de forma uniforme por la gran diversidad de empresas y de sectores de actividad que hay, se ha optado por abordarla desde tres aspectos: la empleabilidad en general, la especialización en su puesto y el dominio de nuevas tecnologías.

En el grado de empleabilidad en general hay un progreso constante en el tiempo entre el perfil de entrada, el medio y el de salida. Se pasa de una valoración de insuficiente a un bien alto. Donde el aumento de cualificación es más acusado es en el grado de especialización en un puesto concreto. En este punto debe indicarse que en muchas empresas no existe un perfil detallado a alcanzar al acabar el proceso de inserción. La idea es que la persona adquiera cierto grado de especialización al terminar el proceso, y no ser una experta en algo concreto.

En cuanto al dominio de nuevas tecnologías, todas las secuencias muestran un perfil con una evolución ligeramente positiva, pero siempre insuficiente.

T 25. **Cualificación: diferencias clave entre el perfil tipo de entrada, el intermedio y el de salida (1-10)**	Grado de empleabilidad en general	Grado de especialización en su puesto	Grado de dominio de nuevas tecnologías
perfil tipo de entrada	4,16	3,78	2,59
perfil tras 6 meses	5,76	6,14	3,64
perfil tipo de salida	6,45	6,60	3,42

Fuente: Fichas empresas de inserción de la CAPV 2006.

4.2.2. Evolución de las competencias.

Junto con un progreso en la cualificación de las personas usuarias, el aumento de competencias de estas personas fundamenta la parte social del Programa.

Referente a las competencias y perfiles a lograr, hay que entender que las personas usuarias son personas únicas. Cada empresa fija una serie de competencias clave sobre las que se hace el seguimiento, tal y como se veía en el apartado dedicado a esta materia dentro del capítulo centrado en el ámbito de difusión del Programa. Básicamente, los/as usuarios/as salen de la empresa con un aprendizaje de habilidades. De ahí que el principal logro sea la capacidad general para trabajar, más que los conocimientos técnicos adquiridos para el desempeño de un puesto de trabajo concreto.

La herramienta más utilizada para realizar el seguimiento de las competencias es, con las particularidades de cada empresa, la desarrollada en el marco del Programa ITUN. Para la evaluación, se ha preguntado por una serie de aspectos que guardan una alta correspondencia con los del ITUN, por lo que han resultado ser aspectos que las empresas fácilmente han podido valorar. Estos son: iniciativa, toma de decisiones, puntualidad, higiene, control de impulsos, interés por salir de la situación y autoestima de la persona.

Además de estos aspectos, las empresas han aportado otros que consideran importantes para poder hacer un seguimiento completo de las competencias que deben adquirirse en un itinerario de inserción sociolaboral. Básicamente referidos a la actitud, responsabilidad y a saber acatar decisiones u órdenes.

Al realizar valoraciones generales sobre la entrada, se observa que los perfiles de acceso son absolutamente primarios. Las competencias a alcanzar son básicamente de iniciativa personal. Es decir, hay que lograr una voluntad real de incorporación social de estas personas, que tengan unos hábitos mínimos. Para ello, más que preparar a los usuarios para un sector laboral en concreto, la mayoría de las empresas trabajan en habilidades sociales para lograr una empleabilidad mayor.

El objetivo mínimo a alcanzar es la asistencia. A veces, la asistencia constituye ya un logro en sí misma. El siguiente objetivo es conseguir cierto orden, horarios, responsabilidad.

De acuerdo con las empresas, al incorporarse las personas en proceso de inserción, las competencias sobre las que más hay que trabajar son la iniciativa y la toma de decisiones, ambas directamente relacionadas con un aspecto siempre destacado por los/as responsables de las empresas: la baja autoestima. Estos aspectos son trabajados hasta alcanzar un grado aceptable, pero inferior al resto de competencias.

La puntualidad, el interés por salir de la situación y, en menor medida, la higiene y el control de impulsos son competencias bien desarrolladas los primeros seis meses pero, que sin embargo, luego involucionan. Este es un hecho que probablemente se encuentre relacionado con los fracasos, en forma de bajas o despidos, que acontecen tras un corto periodo en la empresa.

En cualquier caso, la evolución general de las competencias de las personas usuarias del Programa muestra una valoración positiva, y este incremento de las competencias puede considerarse, en si mismo, como un resultado positivo del Programa.

T 26. **Competencias: diferencias clave entre el perfil tipo de entrada, el intermedio y el de salida (1-10)**	Iniciativa	Toma de decisiones	Puntualidad	Higiene	Control de impulsos	Interés por salir de la situación	Autoestima de la persona
perfil tipo de entrada	4,34	4,31	6,38	7,19	5,68	5,87	4,98
perfil tras 6 meses	5,76	5,69	7,26	7,78	6,57	6,96	6,27
perfil tipo de salida	6,44	6,31	7,04	7,76	6,82	7,06	6,65

Fuente: Fichas. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

En opinión de los/as responsables de las empresas, las diferencias clave entre el perfil tipo de entrada y el de salida, radican en el orden, la puntualidad, la motivación y la estimulación. Es decir, la actitud y la motivación de las personas usuarias es central por encima, incluso, de sus habilidades o conocimientos técnicos. Resulta fundamental potenciar la autoestima, el compromiso laboral, el logro de conciliar la vida laboral y

personal, es decir, saber jugar los dos papeles que exige la vida moderna: el personal y profesional. Para saber desempeñar esos dos roles, es necesario un autocontrol y un estilo en la comunicación.

Cuando se analizaba la relación que las empresas mantienen con el mercado de trabajo ordinario, se veía que estas, más que a ser agentes de colocación, aspiraban a reforzar un vínculo con la persona usuaria para la búsqueda activa de empleo. Quieren que sus usuarios/as al acabar el proceso digan "soy capaz". Básicamente, por tanto, las carencias que presentan las personas usuarias del Programa son sobre la actitud.

Las diferencias clave entre el perfil tipo de entrada y el de salida dependen de la actitud y la motivación

No obstante, como último apunte y adelanto de lo que se verá más adelante, debe señalarse que la evolución en las competencias está variando porque el perfil de entrada es cada vez más elevado, incorporándose personas con competencias más desarrolladas. Cuanto más alto es el perfil de entrada de las personas con convenio, se produce una disminución de los problemas. En la empresa en que el perfil de entrada es más bajo, hay más problemas entre los trabajadores y la dirección. Las empresas de inserción, cada vez más, para competir, quieren trabajar con gente con menos carencias y más aptitudes, si bien esto, llevado al límite, supondría eliminar el objetivo último del Programa: apoyar a las personas que necesitan recursos adicionales y específicos para incorporarse al mercado laboral.

4.2.3. Resultados generales

Vista la foto de quiénes son las personas que acceden al Programa, y su evolución en la empresa, los resultados sobre las personas conveniadas constituyen un doble referente a la hora de evaluar el proceso atendiendo al enfoque EFQM, ya que en los resultados del proceso, las personas conveniadas son tanto pertenecientes a la organización como clientes de esta.

Según los/as responsables de las empresas, los mayores resultados se obtienen en autoestima, en motivación laboral y en actitudes de trabajo. Donde se registran resultados inferiores, pero positivos también, es en aspectos más laborales como la orientación laboral o la empleabilidad en general.

T 27. Resultados del Programa sobre las personas conveniadas	empleabilidad general	autoestima	sociabilidad	orientación laboral	motivación laboral	actitudes de trabajo
Muy insuficientes	3,2	0,0	3,2	0,0	3,2	6,5
Insuficientes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Suficientes	45,2	19,4	25,8	32,3	19,4	16,1
Notables	35,5	64,5	54,8	45,2	64,5	64,5
Ns/Nc	16,1	16,1	16,1	22,6	12,9	12,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

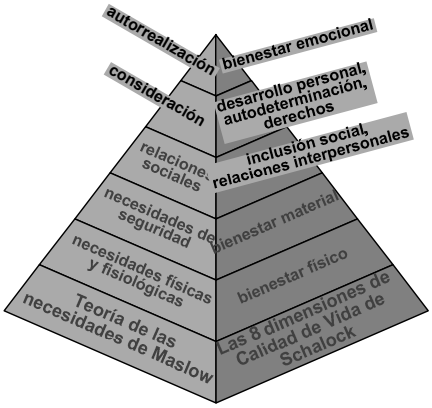
Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

4.2.4. Satisfacción de las personas trabajadoras

Al analizar las relaciones de coordinación en la aplicación y desarrollo del Programa, la evaluación se apoyaba en el modelo EFQM para justificar la centralidad del liderazgo y de las relaciones entre los agentes facilitadores del proceso. La EFQM también aborda la satisfacción de las personas usuarias del Programa, pues esta se entiende como un resultado tanto en las personas de la organización como en los clientes, pues las personas del Programa también son clientes.

Para saber en qué aspectos fijarnos para medir la satisfacción, el siguiente gráfico muestra la correspondencia de la teoría de las necesidades jerarquizadas de Maslow con las ocho dimensiones de calidad de vida de R. L. Schalock.

G 31. **Relación de las necesidades de Maslow con las dimensiones de calidad de vida**



Elorriaga, J. García, L. Martínez, J., y Unamunzaga, E. (2.000). Quality of life of persons with mental retardation in Spain. En Keith, K.D., y Schalock, R.L. (Eds.), Cross-cultural perspectives on quality of life. Washington, DC: American Association on Mental retardation.

Maslow desarrolló su teoría para una empresa, por lo que la jerarquía de las necesidades se ajusta a una organización empresarial. Sin embargo, entendemos en esta evaluación que la empresa de inserción debe ir más allá y, sin olvidar la importancia del factor mercantil, por ser el medio para poder abordar la labor social, una de sus metas debe ser el logro de las ocho dimensiones de Calidad de Vida de Schalock.

Las condiciones no económicas son también un agente facilitador del proceso de integración

En este punto se han identificado una serie de agentes facilitadores del proceso que conduce a la integración sociolaboral y al desarrollo de la persona. Estos agentes, además de ser las entidades, empresas, personal de acompañamiento y servicios sociales de base analizados en el segundo capítulo de la evaluación, también son las condiciones económicas y no económicas de las personas con convenio.

En una primera aproximación, la valoración general indica que existe una relativa satisfacción de las personas que trabajan en las empresas de inserción, tanto las del convenio como las que no lo tienen.

En opinión de las entidades y empresas, con respecto a la satisfacción de los/as trabajadores/as que no tienen convenio, hay que señalar que esta es bastante alta, ya que se entiende que hay gran implicación con la misión, la visión, y los valores de la entidad. De hecho, los/as trabajadores/as reclaman indicadores de tipo social para ver la marcha del proyecto. Se entiende igualmente que la gente que está en la empresa de inserción está bien informada desde el principio, no habiendo lugar para las sorpresas, y, en otros casos, está comprometida con el proyecto "si no estás contento, no estas en tu lugar".

Respecto a la relación que existe entre trabajadores/as con convenio y sin convenio, no se ha detectado ningún problema relevante. No obstante, hay que decir que quienes no tienen convenio ocupan casi siempre puestos directivos, por lo que la relación siempre va a estar mediatizada por este hecho.

La siguiente tabla muestra la satisfacción que, en general, creen las entidades que tienen las personas conveniadas con el Programa. De forma prácticamente unánime, los/as responsables sitúan la satisfacción entre las

personas conveniadas en bastante o mucha. Para esta valoración, los principales argumentos son la posibilidad que se les ofrece de acceder al mercado de trabajo, ya que hasta ahora eran personas con trabajos sin cualificar o usuarias de cursos de formación y empleo. Además, por la promoción y apoyo sociopersonal que reciben, y por la posibilidad de una estabilidad económica que les permite ir resolviendo otros aspectos de su vida.

T 28. Satisfacción entre las personas conveniadas con el Programa	N	%
Ninguna	1	3,2
Poca	1	3,2
Bastante	19	61,3
Mucha	9	29,0
Ns/Nc	1	3,2
Total	31	100,0

Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

Las cuestiones económicas son quizás las que presentan valoraciones más dispares. El motivo subyacente no es otro que el sector de actividad que determina la retribución de la persona ya que, con convenio de inserción o no, su contrato es de régimen general y, por tanto, se rige por el convenio laboral del sector al que se dedique la empresa. De este modo, habrá personas que, con convenio de inserción, estén siendo retribuidas conforme, por ejemplo, al convenio de construcción, que es de los más elevados y, en sentido contrario, habrá personas en el sector de limpieza con un salario bajo.

En este punto, se ha advertido un hecho que puede resultar paradójico. Una retribución escasa desmotiva a la persona usuaria, por ser insuficiente por sí misma y porque apenas supone más dinero que una Renta Básica. Una retribución alta es atractiva al principio pero rápidamente se vuelve en contra de personas que, a menudo, deben fortalecer aspectos de control y que necesitan ver metas de superación a medio plazo. El hecho paradójico al que antes se hacía referencia es que, en ocasiones, el mercado de trabajo ordinario ofrece empleos muy bien pagados pero muy inestables, sobre todo en construcción, donde es fácil ganar dinero y acceder con él al consumo, pudiendo favorecerse el retomar malos hábitos y olvidar las habilidades y capacitación adquiridas en procesos de inserción inconclusos.

Deberían, pues, extraerse dos conclusiones. El objetivo de la inserción no es facilitar el acceso, sin más, al mercado de trabajo ordinario. El objetivo es que este acceso se produzca siendo una persona bien armada, autónoma y formada. El medio para alcanzar el objetivo es la empresa de inserción, y de acuerdo con las valoraciones realizadas por algunas entidades, a través de la empresa debería disponerse de un sueldo que no fuera ni demasiado alto ni excesivamente bajo.

T 29. **Satisfacción entre las personas que trabajan en la empresa**

	Salarios		Estabilidad		Posibilidad de promoción		Clima laboral		Proyecto común de la entidad	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Mucho	0,0	0,0	7	22,6	3	9,7	13	41,9	3	9,7
Bastante	22	71,0	16	51,6	13	41,9	15	48,4	22	71,0
Poco	8	25,8	7	22,6	13	41,9	2	6,5	1	3,2
Nada	0,0	0,0	0,0	0,0	1	3,2	0,0	0,0	1	3,2
Ns/Nc	1	3,2	1	3,2	1	3,2	1	3,2	4	12,9
Total	31	100,0	31	100,0	31	100,0	31	100,0	31	100,0

Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

En opinión de las propias personas usuarias del Programa, expresada en entrevistas de grupo, se gana poco en sus trabajos. Lo cual representa una demanda común entre los trabajadores/as de cualquier organización.

Las personas usuarias están contentas en la empresa, aunque tienen miedo al futuro y quieren más información

Pero donde más se va a centrar esta evaluación es en los aspectos no económicos, como la estabilidad, la posibilidad de promoción, el clima laboral y el proyecto común de la entidad.

Estos aspectos no económicos eran bien valorados por las empresas de inserción, cuando respondían en lugar de las personas que trabajan en la empresa. Sin embargo, en las entrevistas de grupo se apreciaron una serie de puntualizaciones.

Respecto a la estabilidad, sobre todo mirando al futuro, al término del convenio de inserción, aparecen temores por no saber lo que va a suceder más allá de la empresa de inserción. Ante este miedo, muchas de las personas participantes en los grupos confían en que la entidad promotora seguirá velando por ellas y les procurará un medio de ganarse la vida, bien en la propia empresa bien en otro lugar de la organización.

Otra puntualización es que las posibilidades de promoción dentro de la empresa son muy dispares en función del tamaño de esta y del sector de actividad al que se dedique. Básicamente, los sectores de limpieza, pintura, jardinería, etc, no ofrecen posibilidades de promoción. Lo llamativo es que ante este hecho se aprecian actitudes de aceptación más que de desmotivación.

También hay quien entiende que las actividades ofertadas en el marco del Programa suelen ser demasiado acotadas, de baja cualificación, duras, "incluso para ellos/as".

Como valoraciones negativas, alguna de ellas abiertamente contrapuesta a las expresadas por los/as responsables, destaca la desinformación a la que dicen estar sujetos. Llama la atención que participantes en las entrevistas de grupo no sepan si el contrato que les une a la empresa les "da algún derecho", si conlleva derecho a paro, si están en la obligación de firmar la baja voluntaria, etc.

Igualmente señalan hallarse desinformados ante la marcha de la entidad, o el marco general del Programa. Bajo este aspecto se ha detectado cierto resquemor y desconfianza hacia las verdaderas intenciones de la empresa de inserción.

Por último, se ha identificado cierta incomodidad entre los usuarios y usuarias del Programa con el término "inserción". Las personas participantes no se identifican con el término por dos motivos: por una parte por considerar que no necesitan inserción "yo no necesito inserción, necesito trabajo"; y, por otra parte, porque se considera que es un término de connotación negativa, y hay quien quiere huir del estigma estigmatizando a otras personas "no soy ni un yonqui ni una prostituta... ni nada de eso".

4.2.5. Incorporaciones al mercado de trabajo ordinario

Según los datos aportados, hasta julio de 2006, 55 personas que han salido de las empresas de inserción lo han hecho por el logro de un empleo. Esto supone el 37,9% de las salidas.

Teniendo en cuenta que un tercio de las empresas no realiza seguimiento posterior a la intervención, es factible que bajo las categorías de "baja voluntaria" u "otros" exista algún caso en el que se haya logrado un empleo en el mercado de trabajo ordinario. En sentido contrario, el dato es aportado en muchas ocasiones por la propia persona usuaria y la empresa lo refleja, sin que se realice un contraste posterior.

Un 37,9% de las salidas se debe al logro de un empleo.

Con estas consideraciones, si el logro de empleo se mantiene en esta proporción, cabe esperar que de las 419 personas que hasta ahora han participado en el Programa, en total sean unas 159 quienes logren empleo tras pasar por una empresa de inserción.

Hay que ver, no obstante, el resto de motivos que hay en las salidas del proceso. El despido y la baja voluntaria pueden considerarse como fracasos y, juntos, suponen el 35,2% de los casos.

T 30. **Motivo de las salidas de las EI de las personas con convenio**	N	%
Logro de empleo	55	37,9
Baja voluntaria	30	20,7
Despido, no superar periodo de prueba	21	14,5
Fin de contrato	16	11,0
Otras (legales, cambio domicilio...)	17	11,7
Ns/Nc	6	4,1
Total	145	100,0

Fuente: Fichas. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

Respecto a la evolución en el tiempo del logro de un empleo, este crece de manera completamente exponencial, siendo 2006 un año de eclosión. Tres cuartas partes de los/as participantes del Programa que han logrado un empleo lo han hecho durante los primeros siete meses de 2006.

T 31. **Personas que han logrado un contrato en empleo ordinario, tras un convenio en EI**	N	%
Antes de 2005	5	9,3
2005	10	18,5
Hasta 31/07/2006	39	72,2
Total	54*	100,0

Fuente: Cuestionarios. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

* El número de casos difiere en una unidad con la tabla anterior y siguiente por provenir el dato de una fuente diferente.

De las situaciones de necesidad más frecuentes, las que más éxito han tenido en la incorporación al mercado de trabajo ordinario, son las personas inmigrantes y, sobre todo, las mujeres solas con hijos. Enfermedad mental y drogodependencia cuentan con menos ratio de éxito. Son, tal y como apuntaban los/as responsables de las empresas, dos situaciones especialmente difíciles de trabajar.

La categoría de "otros" fundamentalmente se refiere a matizaciones de alguna de las otras situaciones y a personas que, sin ninguna situación de necesidad definida, han acumulado largos periodos de paro laboral y vista, por ello, mermada su cualificación.

T 32. **Situación de necesidad de las personas que han logrado empleo**	N con empleo	N de salidas	% empleo sobre salidas
Inmigrantes	25	56	44,6
Mujeres solas con hijos	20	37	54,1
Drogodependencia	4	12	33,3
Enfermedad mental	2	10	20,0
Gitanos/as	2	3	66,7
Sin hogar	1	1	100,0
Expresos/as	0	1	0,0
Otros	15	37	40,5

Fuente: Fichas. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

Un contrapunto a las cifras anteriores, es que únicamente el 8% de las personas que han salido ha estado más de dos años en la empresa, periodo que, mucha gente con experiencia en procesos de inserción, considera el mínimo para llevar a cabo un proceso efectivo y duradero en casi todas las situaciones de necesidad, a excepción de la inmigración que suele necesitar menos tiempo.

De hecho, el éxito del programa se encuentra íntimamente relacionado con la permanencia en la empresa de inserción. La inmensa mayoría de las bajas voluntarias y despidos acontecen antes de un año. Lo mismo ocurre con el motivo "otros", por lo que puede pensarse que, en el fondo, tras él se escondan situaciones de fracaso.

T 33. Tiempo en la EI por motivo de salida	Logro de empleo			Baja voluntaria			Despido			Fin de contrato			Otras			Ns/Nc		
	N	% ↓	% →	N	% ↓	% →	N	% ↓	% →	N	% ↓	% →	N	% ↓	% →	N	% ↓	% →
Menos de 6 meses	10	22,2	18,5	13	46,4	24,1	14	73,7	25,9	5	31,3	9,3	9	56,3	16,7	3	60,0	5,6
Entres 6 meses y 1 año	12	26,7	34,3	9	32,1	25,7	4	21,1	11,4	5	31,3	14,3	4	25,0	11,4	1	20,0	2,9
Entre 1 y 1,5 años	5	11,1	33,3	4	14,3	26,7	1	5,3	6,7	3	18,8	20,0	1	6,3	6,7	1	20,0	6,7
Entre 1,5 y 2 años	8	17,8	57,1	2	7,1	14,3	0	0,0	0,0	3	18,8	21,4	1	6,3	7,1	0	0,0	0,0
Entre 2 y 2,5 años	4	8,9	80,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	1	6,3	20,0	0	0,0	0,0
Entre 2,5 y 3 años	6	13,3	100,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0

Fuente: Fichas. Empresas de inserción de la CAPV 2006.

En cuanto a la duración y calidad del trabajo, los/as responsables de las empresas han aportado datos de 30 individuos. La heterogeneidad en el modo de respuesta no hace posible una explotación estadística, aunque sí se indican algunas tendencias: solo se identifican 4 casos con contrato de duración indefinida y la inmensa mayoría se emplea en el sector de la construcción y como peón.

4.2.6. Retorno a la Sociedad

Otro de los resultados clave del Programa de Empresas de Inserción es el que tiene lugar en la sociedad. La propia actividad de inserción supone, en sí misma, una aportación a la sociedad cuya importancia va más allá de lo económico.

En una síntesis realizada con el proyecto Lamegi (Lesmes, 2006), se apuntan los siguientes beneficios comunitarios para la sociedad aportados por las empresas de inserción:

- Reducción de la fractura social existente entre personas incluidas y excluidas socialmente.
- Avanzar hacia una corresponsabilidad social entre administraciones públicas, agentes sociales y empresas mercantiles, creando un partenariado en el que nadie pierde su especificidad pero se comparten objetivos comunes que benefician al conjunto.
- Sensibilizar a la población sobre modelos inclusivos y la situación de las personas en situación de pobreza y exclusión social.
- Fomentar el desarrollo local, mejorar la calidad de vida e incidir en las zonas más desatendidas.
- Potenciar el Tercer Sector por su valor generador de cohesión social.

Por otra parte, los sectores de actividad de las empresas de inserción, si bien con el paso del tiempo tienden a diversificarse, históricamente han estado ligados a actividades no atendidas por la iniciativa empresarial tradicional y que, por encima de réditos económicos, reportan

incuestionables beneficios a la sociedad en su conjunto. Suponen un provecho colectivo, por ejemplo, actividades desarrolladas en torno a la ecología, al reciclaje, o a la atención de personas mayores sin recursos.

También los flujos económicos generados suponen otro retorno a la sociedad, y de acuerdo con el ya citado proyecto Lamegi, pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- Facilitar a través de la incorporación laboral la reducción del desempleo y el aumento de la población activa, lo que incide en la renta familiar y el producto interior bruto.
- Reducir el presupuesto público destinado a las personas en riesgo de exclusión: salarios mínimos o rentas básicas, subsidios o prestaciones, albergues, recursos, gastos y profesionales laborales, sociales, sanitarios, penitenciarios, etc.
- Producir por añadidura ingresos a las Haciendas Públicas, mediante las aportaciones de la persona incorporada laboralmente a la Seguridad Social y el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, así como su contribución porcentual por los pagos de su empresa en el Impuesto de Sociedades o el Impuesto sobre el Valor Añadido entre otros.

Algunos estudios sobre la rentabilidad económica de la inserción laboral de personas en situación desfavorecida cuantifican en más de 15.000€ el beneficio anual generado por cada persona incorporada laboralmente. Los resultados obtenidos en la presente evaluación no permiten un cálculo exacto de las diferentes partidas, pero sí efectuar una primera aproximación a la relación coste/beneficio del Programa.

Las dificultades de establecer con precisión el límite temporal de subvenciones y empleos, fecha de puesta en marcha de las empresas… así como la falta de respuesta en algunos cuestionarios hacen que los datos presentados a continuación tengan un carácter estimativo.

Atendiendo a las informaciones proporcionadas por las empresas, que señalan una dedicación del 67% de las subvenciones a la creación y mantenimiento de los puestos, y teniendo en cuenta que las ayudas incluyen en un 27% inversiones iniciales en capital fijo con una vida media superior —es decir, cada “puesto subvencionado” consumiría al año solo una parte de esta ayuda—, cabe estimar que el coste medio anual de los empleos de inserción se situará en torno a los 14.000€ (si se tienen en cuenta los empleos que no son de inserción, pero que se desarrollan en el marco del Programa, el coste medio anual por empleo creado o mantenido sería claramente inferior).

La reversión económica a las administraciones a través de impuestos puede superar el millón de euros (tomando como base los datos de 2005, probablemente superiores en 2006), es decir, cerca de 5.000€ de IVA por puesto de inserción creado; además de los Impuestos de Sociedades, de más difícil cálculo puesto que no se ha incluido este dato en la evaluación.

Si a ello se añaden los pagos a la Seguridad Social de trabajadores y empresa –variables en función de los salarios, pero en cualquier caso superiores a 3.000€ por trabajador/año de media-, se obtiene una visión bastante más favorable del coste "real" del Programa, dado que el coste medio por puesto de inserción creado sería inferior a los 4.000€. Dado que se han utilizado en todo momento las hipótesis menos favorables, probablemente esta cifra sea inferior.

Un factor adicional es considerar la reducción del coste de las prestaciones económicas originadas por la incorporación a un empleo (tanto en la empresa de inserción como de aquellos que consiguen un empleo en el mercado ordinario).

En el análisis efectuado se ha identificado que parte de las personas que están en el Programa o han salido, incluso si han encontrado un empleo –principalmente mujeres y frecuentemente personas solas o parejas con hijos/as no emancipados-, siguen recibiendo prestaciones económicas. Aunque se trata de un dato que requiere de un mayor seguimiento y análisis, cabe presuponer que, en ambos casos, se percibe una cuantía notablemente inferior a la que se recibiría de no contar con estos ingresos por empleo. Con carácter totalmente aproximativo cabe estimar que estos ingresos constituyan la mitad de los que se recibirían de no existir el Programa. Esto supondría una "devolución" adicional aproximada de 2.200€/año por persona perceptora participante, si consideramos como base para la estimación los datos medios de 2005 de todo el colectivo de perceptores de Renta Básica.

Es decir, sujeto a revisión y a un seguimiento más detallado, se puede considerar que el Programa "devuelve" buena parte de las ayudas proporcionadas durante su desarrollo, consiguiendo además cerca de un 40% de éxitos en la consecución de un empleo.

Desde otra perspectiva, el nivel actual de desarrollo de las empresas de inserción permitiría proporcionar una oportunidad a cerca del 3% de las y los perceptores de Renta Básica que pueden, razonablemente, acceder al mercado laboral (en torno al 50% del total de titulares).

5. PUNTOS CRÍTICOS Y RECOMENDACIONES

En este apartado se sintetizan las cuestiones que explican en mayor medida la marcha del Programa o que más preocupan a los/as agentes implicados/as.

Hay otros aspectos más tangenciales al objeto de análisis, relacionados con el Programa pero que hasta el momento no han sido abordados con detalle. A veces, su ámbito está ceñido al Programa de Empresas de Inserción pero, en otras ocasiones, son temas que afectan a políticas más generales.

5.1. EMPRESA DE INSERCIÓN: CLAVES DEL ÉXITO

A partir de las entrevistas con responsables de las empresas y entidades, pueden obtenerse algunas claves que conducen al éxito de la empresa de inserción, entendido este como un doble logro: la integración efectiva de las personas con convenio en el mercado de trabajo ordinario y la supervivencia económica de la entidad.

En primer lugar, debe tenerse claro que hay que ser empresa. Es un error confiar en que solo con las ayudas se puede sobrevivir, por lo que la organización debe ser competitiva y actuar, en muchos de sus aspectos, como una empresa convencional.

Tener experiencia previa en tratar colectivos con dificultades conduce a un saber hacer más efectivo, y a actuaciones y acompañamientos que lleven a un aumento de la empleabilidad sin menoscabar en grado inaceptable los objetivos económicos de la empresa.

Mezclar situaciones de necesidad en las que están las personas usuarias favorece el proceso de integración, por cuanto que no se da el caldo de cultivo que favorezca la aparición de “vicios” asociados a determinadas situaciones, y porque el ver y sentir cerca otras situaciones que no son las propias, relativiza estas, y favorece un aprendizaje social.

Tener un tamaño considerable favorece la subsistencia. La posibilidad de una economía de escala hace más factible asumir bajas, flexibiliza recursos y favorece la integración al poder variar la tarea de la persona usuaria.

Contar con una entidad promotora potente es una ventaja, por los mismos motivos que el tener un tamaño considerable, y por disponer de un saber hacer y acceder a recursos complementarios que hagan posible una actuación integrada.

Por último, un factor evidente y controvertido: trabajar de entrada con perfiles de empleabilidad más elevados, que constituye una tendencia, acorta la duración de los procesos de inserción y aumenta la productividad. Situar el límite en el que una persona es objetivo del Programa por su situación de vulnerabilidad es un aspecto difícil, y en el que se identifica una tensión entre las valoraciones de las empresas de inserción y los Servicios Sociales.

5.2. AYUDAS: PLAZOS Y CONCEPTOS

De modo concordante con lo apuntado al evaluar el diseño del Programa, el capítulo de las ayudas, sus plazos y conceptos, presentan a juicio de los promotores una serie de inconvenientes.

Por ejemplo, algunas empresas señalan que las cantidades fijas por persona contratada no responden a un criterio de equidad ya que sería más razonable subvencionar parte del salario y toda la seguridad social. Es decir, habría que buscar una justa asimetría de subvención en cada caso.

Asimismo, sobre todo por causa del engranaje burocrático, existe una demora administrativa en la concesión de ayudas que supone un grave trastorno para la supervivencia de algunos proyectos.

Otra propuesta realizada por algunas entidades consiste en relativizar las cantidades asignadas con los plazos de entrega. Se considera que, a tres años vista, las ayudas pierden su valor real o en precio constante. En esta línea, algunos promotores solicitan a la Administración que se establezcan líneas claras de financiación, con compromisos más extendidos en el tiempo para asegurar el funcionamiento y el futuro de la entidad.

Por último, y como opinión generalizada, se valora también que los recursos destinados para el personal de acompañamiento son insuficientes, cuando precisamente es el acompañamiento el pilar del Programa y lo que diferencia a una empresa de inserción de una convencional.

5.3. LIDERAZGO Y EL PAPEL DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE

Exceptuando algunos casos particulares, especialmente en Gipuzkoa, los servicios sociales de base no cuentan con una relación estable y coordinada con las empresas de inserción. En la mayoría de los casos, el SSB no ha derivado a una persona, sino que el circuito lo ha liderado la entidad promotora y el SSB se ha limitado a completar un papel administrativo. Apenas existe seguimiento por parte de los SSB, y este solo se da en lo casos en los que han derivado ellos mismos a personas a las empresas de inserción. Parece existir desinformación entre los/as trabajadores/as sociales de lo que es la empresa de inserción, o desconfianza en otros casos. A veces, no ha existido cooperación ni se ha derivado a nadie a una empresa de inserción pese a haberse cursado una demanda.

Desde los SSB se señala que el sistema se halla saturado, lo que circunscribe la labor de los/as trabajadores/as sociales a un ámbito administrativo. Además, se indica que desde estos servicios no se está capacitado/a para evaluar la empleabilidad de una persona ni para dibujar su itinerario de inserción profesional. Una de las soluciones para este problema en concreto pasaría por implicar a los servicios de orientación laboral.

Es en este punto y con este agente donde más se evidencia la necesidad de un refuerzo del liderazgo del Programa. Y para ello, en primer lugar, debe consensuarse y adjudicarse este rol teniendo en cuenta las posibilidades reales de aplicación.

5.4. FOCALIZACIÓN DEL ASPECTO LABORAL

Desde las entidades promotoras de las Empresas de Inserción se valora que el Programa está excesivamente centrado en los aspectos laborales y que la medición de sus logros parece reducirse al componente laboral, si bien en su consecución intervienen necesariamente otros factores.

Se ha señalado ya que el Programa se plantea desde un enfoque integral de intervenciones previstas a partir de un diagnóstico realizado por los Servicios Sociales. En la medida en este modelo no se cumple de un modo generalizado, las empresas consideran que se está asignando un papel excesivo al empleo como elemento de integración, al "ignorarse" el conjunto de factores que la afectan.

Así pues, desde esta visión de las entidades, sería necesario reforzar el Programa, promoviendo experiencias que integren diferentes ámbitos de actuación y no centrados exclusivamente en el área laboral. Para actuar sobre la bolsa de pobreza habría que plantear otras políticas complementarias a las empresas de inserción que, a pesar de ser un Programa bien valorado, se reconoce como una herramienta no adecuada para personas con graves problemas, especialmente de adicciones o enfermedad mental.

Habría, en su opinión, que crear itinerarios de inserción más definidos, más integrales y en los que los agentes implicados tuvieran más clara su función y se hallaran coordinados u orientados bajo un liderazgo.

Además, parece que el mercado de trabajo tampoco ofrece grandes posibilidades a las personas que culminan el proceso de inserción en el Programa. El hecho de que sigan percibiendo ayudas sociales así como las referencias, escasas, de las empresas, apuntan a que cuando alcanzan el mercado de trabajo ordinario lo hacen con precariedad, por lo que puede ser necesario un acompañamiento y apoyo posterior.

Se apunta también a que habría que desarrollar programas previos a la incorporación en la empresa de inserción, tal y como también se propone, para los centros de incorporación sociolaboral, en la Evaluación del Plan de

Lucha contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005 (González, Pisonero, Pérez & Etxebarrena, 2006).

Hay, pues, que darse cuenta que el proyecto no es para todo el mundo. En el proceso de inclusión y exclusión hay procesos vitales que no siguen una línea regular continua, sino que hay subidas y bajadas. Y tal vez haya demasiada responsabilidad para la empresa de inserción si el Servicio Social de Base deriva personas con un proceso muy complicado.

Esta línea argumental guarda estrecha relación con un hecho que ha tenido lugar en paralelo, sobre todo, a partir de la exigencia de competitividad del mercado: las empresas de inserción están elevando el listón, la gente que incorpora tiene cada vez más grado de empleabilidad y capacidad para el trabajo. Tanto, que hay quien se pregunta para qué crear programas de inserción para gente que, de por sí, ya debería estar insertada.

Al margen de opiniones particulares, la mayor parte de las empresas considera que habría que definir mejor quiénes son las personas a las que se dirige este y otros programas de intervención sociolaboral.

5.5. RENTA BÁSICA COMO FACTOR DESMOTIVADOR

La Renta Básica aparece en muchas ocasiones como factor de desmotivación, que es, precisamente, una de las principales barreras a superar para la integración de las personas.

> "Es un problema al que nadie quiere poner el cascabel, pese a que es de domino público"

Ha sido común que los/as responsables de las empresas y entidades, así como el personal de acompañamiento, realicen vehementes críticas hacia la Renta Básica, por cronificar a muchas personas en el ámbito de las ayudas sociales.

Se reclama, de este modo, un seguimiento serio de la Renta Básica. "La Renta Básica es una tumba de reactivación". Y es que se denuncia que no hay medidas reales para que se cumpla la normativa. "Hay que auditar los procedimientos de las trabajadoras sociales. Son muy proteccionistas, muy maternales". A este respecto, los SSB consultados reconocen que hay comportamientos abusivos con las ayudas sociales, hay mucha gente instalada en este tipo de ayudas que no quiere salir de esa situación pero

que, sin embargo, actuar contra estas personas, tratando de desproveerlas de la Renta Básica, es muy complicado y las pocas veces que se ha intentado los tribunales han fallado en favor de las personas perceptoras.

Lo cierto, es que al margen de un acomodamiento en las ayudas y de una falta de voluntad por dejar de ser cliente de ellas, parte de la falta de motivación viene dada por el escaso margen económico que queda tras dejar de percibir la Renta Básica.

Dentro del sector de empresas inserción, trabajan muchas personas con convenio que, sin embargo, están a jornada parcial. Hay empresas que entienden que esto no es correcto y que contraviene el espíritu del decreto, ya que con tan poca dedicación no se puede realizar una labor de inserción efectiva. Esta medida permite que haya gente con convenio, a jornada parcial, pero que siguen percibiendo una ayuda económica. La suma del salario a media jornada y de la ayuda complementaria puede ser de la misma cuantía, o incluso superior, que un salario trabajando a jornada completa.

5.6. LA LEGALIDAD Y LA PRÁCTICA

Muchas de las entidades y empresas consultadas tienen un sentimiento de indefensión en el campo de las responsabilidades y en el legal. No quedan del todo definidas dónde empiezan y acaban las responsabilidades de la empresa, las de la persona conveniada y las de la Administración.

Falta una norma jurídica que regule el proceso de inserción. Se reclama que una ley estatal regule las empresas de inserción. Por ejemplo, una situación ante la que la empresa de inserción experimenta indefensión es cuando tienen personas, con convenio, que no quieren trabajar. ¿Qué pasa con la responsabilidad si un/a trabajador/a supone un grave perjuicio para la empresa? ¿Qué pasa con las personas que, con toda probabilidad, han vuelto a sus adicciones, pero que no se puede demostrar porque no se les puede realizar análisis de toxicomanías? Otro problema que se plantea es qué hacer con una persona que no quiere salir al mercado laboral. Estas situaciones suponen un grave trastorno para la entidad y para el resto de trabajadores/as. Y no hay soluciones al respecto.

Otro problema con el que se enfrentan las entidades es el gran número de bajas de sus trabajadores/as. Pese a tratar de filtrar a priori a las personas con un perfil de empleabilidad mínimo, se evidencia en algunos casos que, después de tratar con ellas, no se encuentran bien psíquicamente o que carecen de cualquier interés en el trabajo. Las bajas no pueden sostenerse, especialmente en las empresas de menor tamaño, cuando no se dispone de una economía de escala ni de una plantilla con un volumen que facilite la flexibilidad ni la versatilidad necesaria para solucionar el problema.

También como punto crítico, aparece que el sistema se halla afectado por la rigidez del cambio de categoría profesional. Si alguna persona usuaria del Programa tiene una determinada categoría profesional, no puede trabajar en otra.

Las entidades señalan no saber con certeza qué tipo de contrato deben utilizar. Es decir, ¿tienen que estar los/as trabajadores/as siempre bajo el convenio del sector al que se dediquen? Si esto es así, se apunta a que, tal vez, tendría que haber un convenio especial para las empresas de inserción.

Al haber en España un vacío normativo en la regulación de la persona empleada con la empresa de inserción, todas las empresas están sujetas al Real Decreto, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, por lo que los/as responsables se preguntan si, al cabo de dos años, estas personas van a tener que ser contratadas como indefinidas. ¿Qué sucede si las personas no se quieren ir al final del proceso? No se las puede echar sin que se determinen causas objetivas. Tampoco se sabe si estos casos se van a resolver en magistratura.

T 34. **Reforma del mercado de trabajo**	ANTES DE LA REFORMA	TRAS LA REFORMA
Contratos temporales	No existen límites para el encadenamiento de sucesivos contratos temporales	Se prohíbe el encadenamiento(Más de 24 meses en un periodo de 30)
Contrato fomento contratación indefinida	Se puede concertar con determinados colectivos de trabajadores desempleados	Se permite para la conversión de contratos temporales en indefinidos, que está suspendida en la actualidad (solo se permite para contratos temporales anteriores a 31 de diciembre de 2003)
Cesión de trabajadores	Solo puede efectuarse a través de ETT´s autorizadas	Se define de manera clara la cesión ilegal de trabajadores

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales. Extraído el 11 diciembre, 2006, de http://www.tt.mtas.es/periodico/Laboral/200606/LAB20060609_2.htm

Hay empresas donde no tienen posibilidad de contratar por más de un año porque Inspección de trabajo no permite en determinados sectores hacer contratos por obra y servicio. Una vez pasado un año de contrato, las dos únicas opciones son o hacer fijas a las personas del Programa o dejar de contratarlas.

También se opina que se debería permitir contratar a personal en inserción por período de sustitución porque, si no, hay que incorporar a personal normalizado.

Se opina, por tanto, que la legislación laboral no se ajusta a las necesidades de las empresas de inserción, ni a la normativa administrativa que se exige para ser consideradas como tales. En las modalidades de contrato algunas empresas se "apañan" realizando contrato por obra, siendo esta la consecución del proceso de inserción. En este caso, establecen una cláusula por la que se obliga a renovar el contrato de inserción, pero si en un momento determinado se produjera algún problema, la empresa se vería en un serio compromiso, porque dicha cláusula no tendría validez ante la magistratura de trabajo.

5.7. COMPETITIVIDAD, EL FUTURO

Tienen claro todos los agentes entrevistados que la empresa debe ser competitiva para sobrevivir. Este axioma, de Perogrullo en el ámbito de la empresa convencional, es sin embargo recalcado desde las empresas de inserción para desechar la idea, al parecer extendida hasta cierto punto, de que con la ayuda del Programa se puede subsistir sin ser competitivo.

Con cierta paradoja, aparece el hecho de que donde sí se registra una competencia clara no es tanto con las empresas convencionales, sino entre las propias empresas de inserción y, así se señala, con los centros especiales de empleo y ocupacionales de personas con discapacidad. En este último caso, se debería limitar el mercado de unos y otros porque se está dando una enorme competencia, entendida como desleal, por cuanto que los costes de producción son muy diferentes.

En cuanto a la competencia entre las empresas de inserción, debería ponerse en común cuáles son los intereses de estas empresas para actuar

conjuntamente. En este sentido, se aboga porque las empresas se unan, mantengan un mínimo de volumen, tengan una economía de escala y compartan en cierta medida los recursos humanos. Sin embargo, el objetivo es muy complicado porque la inercia de las entidades las lleva a procesos de autogestión.

Si, por ejemplo, fuese posible compartir los recursos humanos entre diferentes empresas, se ganaría en flexibilidad para la propia empresa, en seguridad para el trabajador, y se aceleraría su proceso de inserción al contemplar otras realidades. Dos de los conceptos ahora manejados, flexibilidad y seguridad entroncan con el modelo noreuropeo de flex-security. En la Unión Europea (Parlamento Europeo, 2003) flexibilidad y seguridad en el trabajo constituyen un indicador que incluye una mayor flexibilidad en lo tocante a la organización del trabajo, el tiempo de trabajo, las prácticas contractuales y la movilidad nacional o geográfica. Al mismo tiempo, la calidad debe ir acompañada de una seguridad adecuada para los/as trabajadores/as que garantice su integración y progresión permanente en el mercado de trabajo y fomente una mayor aceptación de los cambios.

Más prosaicamente, en una mirada al futuro por parte de las entidades, se cree que hay una vía abierta conformada por las cláusulas sociales y los mercados abiertos, “aunque no nos queremos comer el mercado”.

En este punto se evidencia la necesidad de marcar límites a los mercados públicos y a las cláusulas sociales. Se valora que las cláusulas sociales son una buena opción, pero que hay que definirlas y aclararlas.

Uno de los objetivos centrales es conseguir cláusulas sociales para el empleo público. Deben explorarse más las cláusulas sociales para las empresas de inserción. Estas cláusulas se contemplan como una herramienta óptima para concursos públicos. Para evitar un monopolio del mercado o una competencia desleal, se defiende la creación de porcentajes, dentro de algunos mercados, que deberían ser cubiertos por las empresas de inserción.

En resumen, las empresas de inserción consideran que no es justo que se les exija como a una empresa normal cuando sus características no son iguales ni tampoco el personal que la integra. La dificultad que esto supone,

según algunas opiniones, es mayor que la compensación que ofrece el Programa.

Como resumen a este y anteriores apartados, valgan unas palabras del Presidente de la Federación Española de Entidades de Empresas de. Inserción Javier Pradini (2006) “Desde mi punto de vista, todavía hacen falta tres líneas de apoyo adicionales a las que actualmente tenemos y son las siguientes: reconocer el carácter especial del objeto de la contratación que se hace con las personas que estando en situación de exclusión se incorporan como trabajadoras en proceso de inserción y la temporalidad de dicho proceso; dotar de suelo industrial de protección oficial para la ubicación de empresas de inserción; y, por último, implantar las cláusulas sociales y la reserva de mercados públicos para garantizar la existencia de mercados productivos al alcance de esas empresas”.

5.8. EMPRESA VS INSERCIÓN

El último de los puntos críticos detectados, más que tangencial a cuestiones bien identificadas en la evaluación, es intrínseco al propio Programa de Empresas de Inserción.

El 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, señala que “(...) Estas iniciativas combinan la lógica empresarial con una serie de intervenciones de apoyo, seguimiento y acompañamiento social que facilitan la adquisición de hábitos sociales y de trabajo indispensables a la inclusión en el mercado laboral (...)".

Combinar, por tanto la lógica empresarial con intervenciones de apoyo, seguimiento y acompañamiento social es lo que se exige a una empresa de inserción. Este doble papel a veces se traduce en una dicotomía difícil de llevar en lo práctico, en el día a día y, más aún, es difícil de asumir en el seno de entidades de tradición participativa y asamblearia, en las que existen ciertos prejuicios, complejos y temores a identificarse, siquiera parcialmente, con los valores de la empresa.

“En este tipo de empresa la parte social tiene demasiado peso y el mercado es un depredador”

“Se necesita músculo financiero, si no lo tienes…”.

Para aquellas entidades que, además de empresa de inserción, cuentan con talleres prelaborales u ocupacionales, la dificultad es doble a la hora de asignar roles en la empresa, ya que cuesta diferenciar tanto a la gerencia como a la plantilla, incluso físicamente, de los talleres de la empresa.

Hay entidades que ahora no volverían a plantearse un proyecto semejante. Para ellas, las empresas de inserción es un tema con demasiadas dificultades, provoca desgaste y genera mucho estrés.

Esta es una dificultad muy asumida por las entidades con trayectoria en el tercer sector. Saben que adolecer de visión mercantil es origen de problemas, pese a que hay quien señala que el decreto no tiene visión empresarial. Es un problema marcar la línea entre lo que es negocio y lo que es inserción social. Hay que tener claro que lo importante es la empresa, que si no hay empresa, no hay medios para ayudar a la inserción.

En todo caso, por tanto, se entiende que la clave es crear una empresa productiva dentro del mercado ordinario. A partir del éxito productivo se crea trabajo social, y no al revés.

5.8.1. ¿Carácter finalista o transitorio?

En el artículo 3 del Decreto 305/2000, se señala inequívocamente que son empresas de inserción las que "tengan como fin la incorporación al mercado laboral de colectivos en situación de desventaja social o exclusión y lleven a cabo un proyecto personal de inserción". La pregunta que se hacen muchas empresas es ¿qué es el mercado laboral? ¿Debe ser externo a la empresa de inserción o la propia empresa es ya mercado laboral? De otro modo, la pregunta también puede formularse como si la empresa de inserción debe ser siempre un puente al mercado de trabajo o si, por el contrario, puede ser finalista, es decir, ¿puede plantearse que el objetivo del proceso de incorporación es trabajar en la empresa de inserción, pero de modo ya normalizado, sin convenio de inserción?

"Las trabajadoras nos insisten para que las volvamos a contratar"

En opinión de algunos/as responsables, la empresa de inserción no se tiene que tratar exclusivamente como algo transitorio. No hay que cerrar el Programa.

Hay empresas de inserción que, al tener tantos proyectos de futuro, prevén que van a ser capaces de ir absorbiendo en condiciones generales a las personas que terminan su proceso de inserción. Algunas se ven abocadas a ser finalistas porque crecen y deben cubrir los nuevos puestos, o porque las propias personas usuarias ven que en el mercado de trabajo ordinario no van a estar mejor.

Así, para muchas de las personas consultadas debe asumirse que algunos puestos y usuarios/as pueden ser de carácter finalista.

Otras entidades, por el contrario, tienen claro que su labor es hacer de puente al mercado de trabajo ordinario y que tal debe ser el objetivo inequívoco del Programa. No quieren convertirse ni en “guetos” ni en talleres protegidos u ocupacionales, ya que entienden que las personas usuarias del Programa son capaces de trabajar en el mercado de trabajo ordinario.

Lo cierto es que tiene peso el planteamiento de que las empresas de inserción sean también finalistas. En el caso de que este planteamiento se vaya aceptando, convendría debatirlo y ajustar el Programa a esta realidad, ya que convertirse en algo para lo que no se nació, acarrea problemas de tipo normativo y de legitimidad que, con el tiempo, acaban por enquistarse.

5.9. DISCAPACIDAD SOCIAL

Muchas entidades apuntan al modelo de la discapacidad como referencia en la activación de políticas de talleres protegidos, para dar una salida a aquellas personas que ni tienen ni van a tener la capacidad suficiente para una empleabilidad mínima en el mercado de trabajo ordinario. Se entiende que estos talleres no tienen tanta necesidad de competitividad y que no hacen de puente al mercado de trabajo ordinario, por lo que pueden intervenir sobre perfiles muy bajos.

Hoy por hoy, la enfermedad mental, ya sea asociada a dependencias o no, es algo presente y que para mucha gente va a ser el gran problema en el futuro. Se trata de una situación no visible, estigmatizadora, muchas veces al margen de los circuitos de asistencia públicos. En opinión de las entidades promotoras, hay también otras muchas personas que están rozando la

exclusión, están en el "limbo", y, por tanto, necesitan ayuda pero no acceden a programas que favorezcan la incorporación social y laboral. Estas situaciones han llevado a pensar a muchas entidades en la necesidad de desarrollar la "discapacidad social", un concepto que determinaría, con mayor precisión que las definiciones actuales, la situación de inclusión-exclusión de una persona atendiendo a factores personales y ambientales.

Desarrollo de un modelo que identifique y mida los factores personales y ambientales que conducen a una situación de exclusión

Relacionado con el desarrollo del concepto, para evaluar la eficacia social de las iniciativas sociales y solidarias, hay definir qué objetivos concretos se persiguen, para lo que se proponen cinco tareas (Sarasa 2006):

- Identificar necesidades concretas no cubiertas.
- Priorizar las necesidades de acuerdo a los recursos disponibles y a la eficacia esperada de ellos.
- Definición concreta de objetivos específicos en plazos de tiempo.
- Construir indicadores que permitan un seguimiento de la evolución de las necesidades.
- Establecer espacios regulares de discusión de los resultados.

En coherencia, el modelo de "discapacidad social" que aquí se apunta tendría que medir los factores personales y ambientales que conducirían a una situación de exclusión, de desventaja, de poco "funcionamiento" en la sociedad. Por ejemplo, directamente relacionado con el Programa, el acompañamiento a la persona es un apoyo que interviene en el proceso de inclusión-exclusión y, por tanto, debe ser identificado y medido.

Actuar desde necesidades y no desde colectivos

Se propondría, de este modo, construir un sistema de información que recoja sistemática y exhaustivamente los datos clave que explican un proceso de inclusión-exclusión. Ordenar la información conforme al modelo exportado de la discapacidad ofrecería una serie de ventajas:

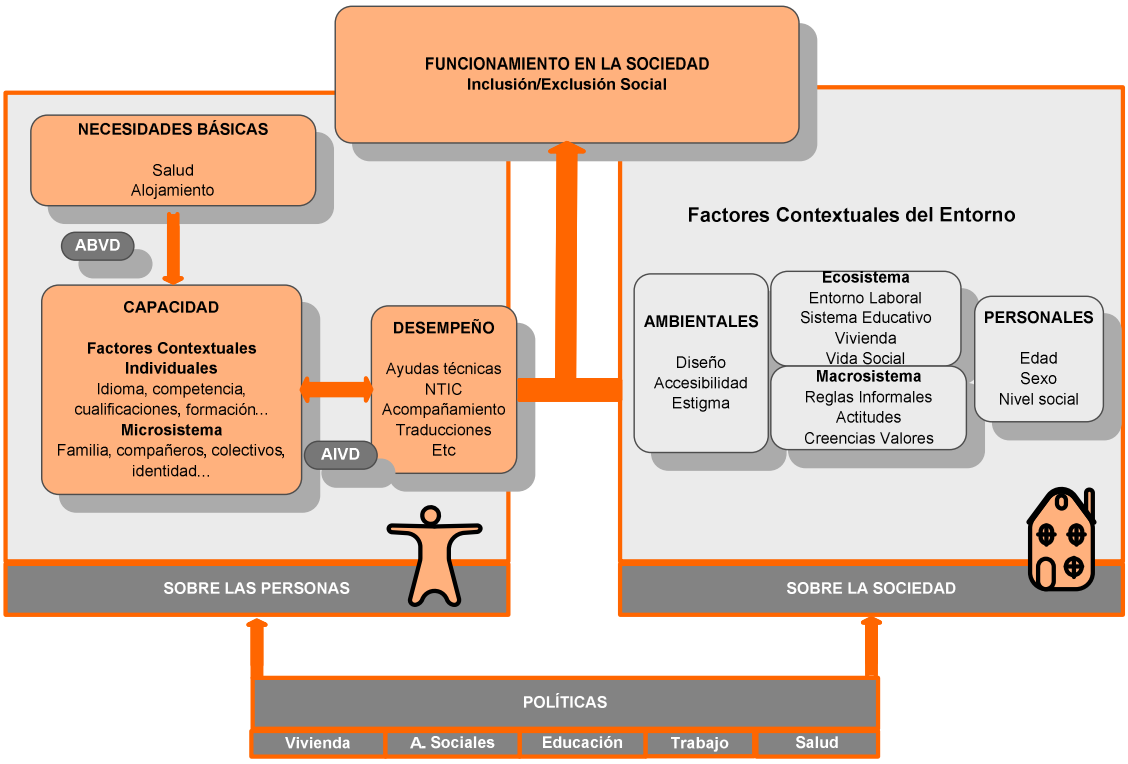
- Ordenar la amalgama de áreas y agentes que intervienen.
- Identificar responsabilidades en el proceso de inclusión-exclusión.
- Facilitar políticas públicas.
- Identificar situaciones de riesgo.
- Facilitar la anticipación.
- Ordenar prioridades.
- Enfocar desde necesidades, desde el universalismo, y no desde colectivos.

El modelo de "discapacidad social", partiría de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) complementada con el modelo ecológico (Martínez et al., 2003).

El nuevo modelo de discapacidad de la CIF reconoce que el funcionamiento y la discapacidad son el resultado de un proceso complejo, interactivo y evolutivo entre las condiciones de salud y los factores contextuales. Ese proceso, y no la persona "propietaria" del mismo, es el objeto de la clasificación (Martínez, González & Pisonero, 2004).

El cometido que ahora se propondría es adaptar o abrir el concepto de discapacidad al ámbito social e identificar, de este modo, situaciones de desventaja que no se circunscriban exclusivamente a un origen de salud. A continuación se muestra el esquema que orientaría la construcción de la discapacidad social.

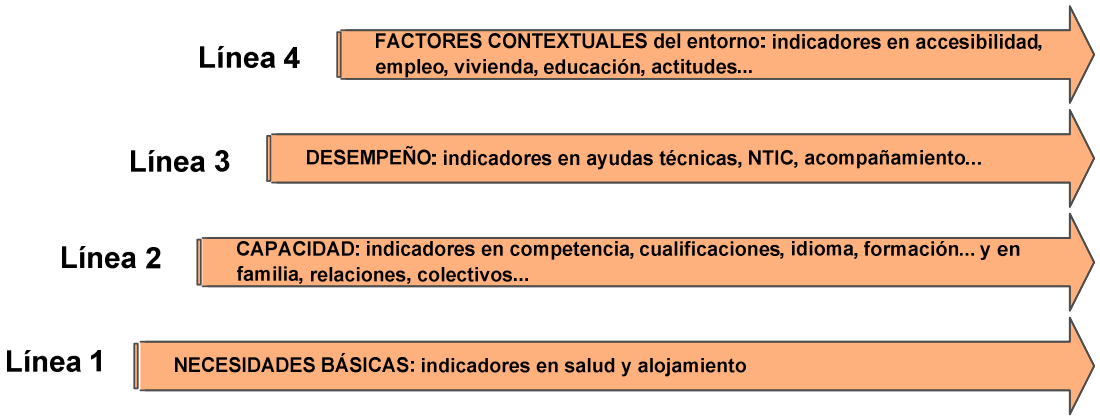
G 32. **Discapacidad Social**



Fuente: a partir de Martínez Ortega, Jorge, en DATLAN y ARARTEKO (2003). La Integración Laboral de las Personas con Discapacidad en la CAPV. *Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.*

El modelo, por tanto, seguiría básicamente cuatro líneas de actuación comunes a todos los agentes que intervienen.

G 33. **Líneas de actuación sobre el proceso de inclusión-exclusión**



5.10. EMPRESA CONVENCIONAL Y AUDITORÍA SOCIAL

A lo largo del trabajo de campo, se ha detectado cierto prudente resquemor por parte de las entidades que provienen del tercer sector hacia las que vienen del mundo empresarial.

Se opina que, al ser las ayudas tan cuantiosas, determinadas entidades puedan acceder al Programa con una visión solamente empresarial y no social. Relacionado con esto, se reclama un mayor control por parte de la administración con respecto al dinero que se invierte en el Programa. Se piensa que el Programa no está bien blindado ante posibles iniciativas fraudulentas.

Este resquemor debe encajarse en un contexto en el que (REAS 2006) “Los límites que separan los mundos entre entidades con y sin ánimo de lucro, se han estrechado, lo que dificulta la distinción entre entidades sociales de carácter instrumental y entidades sociales tractoras de la sociedad”.

Para diferenciarse unas de otras, se ha presentado la herramienta de “auditoría social”, que trata de recoger aspectos que van más allá de los que corresponderían a la misión de una empresa convencional. La herramienta busca agrupar a las entidades de economía solidaria en torno a ella, generar una cultura colectiva y viene definida para: medir el impacto social de las entidades, medir la forma en la que se busca la consecución de los

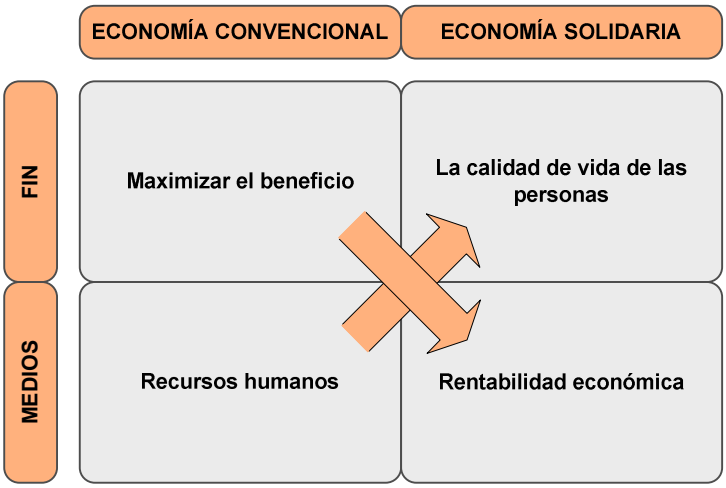
objetivos, ser un proceso de aprendizaje y ser un punto de partida para el reforzamiento de la entidad y la comunicación.

Para una empresa, una de las referencias en el ámbito social es la que determinó la Comisión Europea (2001, citado en Parra, 2006) al fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas.

- Criterios de dimensión interna que son aquellos que deben analizar las condiciones de trabajo dentro de la empresa: gestión de recursos humanos, seguridad e higiene en el trabajo, la gestión del impacto ambiental.
- Criterios de dimensión externa que se basan en el impacto de la empresa en el entorno social en el que está ubicada. En este ámbito se valora la participación de la empresa en la conservación del entorno, el patrocinio de actividades deportivas, la contratación de personas del entorno, etc.

Quizá de forma más gráfica, una de las diferencias fundamentales que se apunta entre las empresas convencionales y las de economía solidaria es la transposición de lo económico y lo humano como medio y como fin.

G 34. **Sistema de prioridades e la economía convencional y de la economía solidaria**



Carlos Rey. Fundación Gaztelan. Realidad, estrategias y retos de la economía solidaria. JORNADA. Entidades de Iniciativa Social y Economía Solidaria: retos para fortalecer nuestra identidad e impacto social. 30 de noviembre de 2006.

Por otra parte, las empresas de inserción que han sido promovidas por entidades con trayectoria en el ámbito empresarial justifican su entrada en el Programa arguyendo que, tradicionalmente, no ha habido una necesaria visión empresarial en procesos de incorporación sociolaboral y que, por tanto, su aportación es necesaria.

Pero lo cierto es que una empresa de inserción solo se ve obligada por lo que determina el Decreto 305/2000 y, si en algo hubiera que poner la lupa

para garantizar que esta realmente cumpla su cometido sería en el proceso de acompañamiento, por lo que habría que elaborar mecanismos de control en este sentido y evitar intrusismos no deseados.

6. SÍNTESIS

Se presenta a continuación una síntesis de las principales conclusiones obtenidas en la evaluación.

6.1. DISEÑO

De forma unánime, las entidades que han promovido empresas de inserción entienden que la pertinencia del Programa es total, valorándose asimismo un cierto grado de participación de las entidades en su desarrollo.

La valoración del diseño del Programa es bastante elevada, identificándose algunos puntos críticos en relación con los plazos y momentos de las resoluciones.

6.2. PUESTA EN MARCHA

En su desarrollo, el diseño establecido por el Programa –el acceso a las empresas de inserción como un recurso utilizado por los servicios sociales de base, en el diseño de proyectos compartidos con los/as usuarios/as– no se está cumpliendo en la mayoría de los casos.

Este hecho hace que no exista un modelo claro y compartido de relaciones entre todos los agentes identificados en el Programa, generándose así algunas disfunciones que afectan a la selección o acceso de las personas beneficiaras al Programa, pero también y de modo fundamental al seguimiento.

En relación con el acompañamiento, se observa que quienes trabajan en una entidad con trayectoria en incorporación social, estructuran mejor sus intervenciones y tienen bien definidas las herramientas con las que trabajar. Aunque, en algunos casos, se manifiesta una carencia de tiempo o recursos para llevar a cabo la tarea de forma completa. Se reconoce estar al límite en este aspecto, muchas veces no se personaliza el proceso tanto como se quisiera, y se funciona de modo más mecanizado, produciéndose una autocrítica por parte de las entidades.

6.3. EJECUCIÓN

El Programa ha seguido una evolución ascendente desde su creación. Si bien hasta el año 2005 no se habían cumplido las expectativas de su desarrollo, se observa un fuerte crecimiento y en el año 2006 puede hablarse de un claro despegue, tanto en el número de empresas como en los empleos de inserción creados.

Casi todas las propuestas presentadas por las empresas han sido aprobadas por la Administración y, con algo de recorte, también la subvención concedida.

Casi el 70% de la ayuda se destina a la creación o mantenimiento de puestos de trabajo

Las empresas destinan la inmensa mayoría de la ayuda, el 67,3%, a la creación o mantenimiento de puestos de trabajo, siendo la siguiente partida en importancia, el 27%, las inversiones en activos fijos.

En facturación, la media en 2005 fueron 197.160€. La facturación guarda relación con el año de inicio de la empresa, pues la facturación de las empresas más antiguas es muy superior.

Por Territorio Histórico, Bizkaia aglutina la inmensa mayoría de entidades promotoras y de empresas. La prevalencia que hay en territorio vizcaíno es congruente con los indicadores de pobreza elaborados por la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales. La principal diferencia en relación con la población se observa en Gipuzkoa, donde el Programa ha adquirido un menor desarrollo.

En cuanto a la razón de la elección de la actividad se buscan sectores en los que la inversión inicial sea baja y que no requiera demasiada cualificación por parte de sus trabajadores/a. Por eso, las más frecuentes suelen ser actividades como reciclaje, limpieza, acompañamiento... si bien se están abriendo nuevos nichos de mercado como la gestión de hostelería y la construcción.

Dentro de la prudencia que define una visión de futuro, se espera que los proyectos que ya están puestos en marcha vean crecer su número de trabajadores/as.

Respecto a personas incorporadas a estas empresas, el acumulado histórico son 419 personas en procesos de inserción y 308 no de inserción. El crecimiento es exponencial: en los primeros siete meses de 2006 se han incorporado tantas personas, 200, como en todos los años anteriores. También se han empleado 139 personas en puestos no de inserción.

6.4. RESULTADOS

Los resultados del proceso tienen lugar en las personas de la entidad, en los clientes y en la sociedad.

Las personas en empresas de inserción tienen una media de edad de 37 años y medio y la franja en la que existe más concentración, 40%, es entre los 31 y los 40 años, y dos de cada tres son mujeres.

El perfil típico es el de una mujer de 37 años, sola y con menores a cargo.

La inmensa mayoría de las personas participantes, el 68%, no vive en pareja. De estas personas solas, aproximadamente un tercio tiene hijos/as no emancipados/as, y en este estado familiar las mujeres suponen casi la totalidad de los casos, el 95%.

El tipo de hogar en el que viven las personas usuarias del Programa es sustancialmente diferente al de la población en general. Mientras que, de modo general, casi el 88% de la población tiene un hogar en el que hay una pareja, este porcentaje disminuye hasta el 30% para los/as usuarios/as del Programa.

Respecto a las situaciones de necesidad, la presencia de las personas inmigrantes ha sido creciente, hasta suponer más de la mitad de las que han participado en el programa en los dos últimos años.

La mayoría de los/as trabajadores/as tan solo cuenta con estudios primarios, habiendo un buen número que ni siquiera ha alcanzado esa formación. La comparativa con la población general indica que hay una diferencia significativa con ella.

En la evolución habida en el Programa, en el grado de empleabilidad en general, hay un progreso constante y lineal entre el perfil de entrada, el medio y el de salida.

Según los/as responsables de las empresas, los mayores resultados se obtienen en autoestima, en motivación laboral y en actitudes de trabajo. Donde hay menos resultados, pero positivos también, es en aspectos más laborales como la orientación laboral o la empleabilidad en general.

De forma prácticamente unánime, los/as responsables sitúan en bastante o mucha la satisfacción en la empresa de las personas conveniadas. Respecto a la estabilidad, sobre todo mirando al futuro, al término del convenio de inserción, aparecen temores por no saber lo que va a suceder más allá de la empresa de inserción. Como respuesta, muchas de las personas participantes en los grupos confían en que la entidad promotora seguirá velando por ellas y les procurará un medio de ganarse la vida, bien en la propia empresa bien en otro lugar de la organización.

Finalizado el proceso, hasta julio de 2006, 55 personas que han salido de las empresas de inserción lo han hecho por el logro de un empleo. Esto supone el 37,9% de las salidas.

Si el logro de empleo se mantiene en esta proporción, cabe esperar con el número de participantes hasta la fecha, 419, que en total sean unas 159 personas las que consigan empleo tras pasar por una empresa de inserción.

Una aproximación a los flujos económicos del Programa sitúa el coste anual por cada empleo de inserción generado en estas empresas en valores algo superiores a los 14.000€. Teniendo en cuenta las “devoluciones” de las empresas de inserción en impuestos (IVA, Impuesto de Sociedades) y como cuotas a la Seguridad Social, este coste “final” se reduciría a menos de 4.000€. Si además se tiene en cuenta el efecto de la disminución en la percepción de las prestaciones (cuya cuantificación precisa no ha sido posible en esta evaluación), así como el impacto a lo largo del tiempo de las personas que han salido del Programa y se han incorporado al mercado laboral (la reducción en el gasto en prestaciones se mantendrá en el tiempo), el coste real del Programa resultará aún menor, aunque no existen aún datos para valorarlo de modo exacto.

Aunque todavía no es posible realizar un estudio de este tipo, debido al escaso tiempo transcurrido desde su puesta en marcha, así como a la necesidad de contar con instrumentos de seguimiento más precisos, evaluaciones realizadas en otros programas similares sugieren que la relación coste/beneficio podría ser bastante ventajosa en este Programa.

En cuanto a la evolución en el tiempo del logro de un empleo, este crece de manera completamente exponencial, siendo 2006 un año de eclosión. Tres cuartas partes de los/as participantes del Programa que han logrado un empleo lo han hecho durante los primeros siete meses de 2006.

De las situaciones de necesidad más frecuentes, las que más éxito han tenido en la incorporación al mercado de trabajo ordinario, son las personas inmigrantes y, sobre todo, las mujeres solas con hijos. Enfermedad mental y drogodependencia cuentan con ratios inferiores de éxito. Son, tal y como apuntan los/as responsables de las empresas, dos situaciones especialmente difíciles de trabajar.

La mayoría de las mujeres sigue percibiendo ayudas tras lograr un empleo, bien porque el trabajo conseguido sea muy precario y no alcanza a cubrir las necesidades básicas de la persona trabajadora y de su familia; o porque las cargas familiares obliguen a una reducción de jornada.

Este hecho y las deficientes relaciones entre los servicios sociales de base y las empresas representan dos de los puntos críticos más importantes. Desde los SSB se señala que el sistema se halla saturado, lo que circunscribe la labor de los/as trabajadores/as sociales a un ámbito administrativo. Además, se indica que desde estos servicios no se está capacitado/a para evaluar la empleabilidad de una persona ni para dibujar su itinerario de inserción profesional, por lo que se hace necesario implementar de modo efectivo su relación con los Servicios de Orientación.

El ámbito de las responsabilidades legales supone también un punto crítico significativo en el desarrollo de las empresas de inserción. De acuerdo con los responsables de las entidades, no quedan del todo definidas dónde empiezan y acaban las responsabilidades de la empresa, las de la persona conveniada y las de la Administración. La exigencia de conversión en

indefinido de los contratos de más de dos años supone un serio problema en este campo.

Una de las conclusiones más generalizadas es que las empresas tienen claro que deben ser competitivas para sobrevivir. A la Administración se le pide hacer efectivas las cláusulas sociales para el empleo público (estas cláusulas se contemplan como una herramienta óptima para concursos públicos). Para evitar un monopolio del mercado o una competencia desleal, se defiende la creación de porcentajes, dentro de algunos mercados, que deberían ser cubiertos por las empresas de inserción.

Por último, en opinión de algunos/as responsables, la empresa de inserción no se debería que tratar exclusivamente como algo transitorio. No hay que cerrar el Programa pero, a un tiempo, hay que asegurarse de que se cumpla con el cometido que las define, para evitar intrusismos no deseados, garantizando para ello que se cumpla y controle el proceso de acompañamiento.

En síntesis, la valoración general que se realiza del Programa es claramente positiva, porque cubre una laguna largo tiempo identificada, proporciona herramientas de interés para la inserción laboral de personas con dificultades, está consiguiendo unos índices positivos de inserción… pero presenta asimismo algunos retos a los que es necesario hacer frente para su mantenimiento y desarrollo y, en particular, incrementar su eficacia y la satisfacción de todos los agentes que intervienen.

El enfoque metodológico de la Evaluación ha combinado el marco metodológico CIPP (Contexto, Input, Proceso y Producto) con las particularidades del programa a analizar, buscando maximizar su adaptación para cubrir los objetivos establecidos.

El enfoque o cultura de la evaluación ha pretendido asimismo primar la reflexión conjunta, la participación y cooperación de gestores y ejecutores. Sobre la base de este enfoque de trabajo participativo, interactivo y de proceso, la combinación de diversos tipos de intervención en el marco metodológico CIPP ha posibilitado:

> **Determinar hasta qué punto han sido alcanzadas las metas, ayudar a distinguir las virtudes y los defectos del programa, y proporcionar los conocimientos suficientes y una base valorativa para orientar la toma de decisiones**.

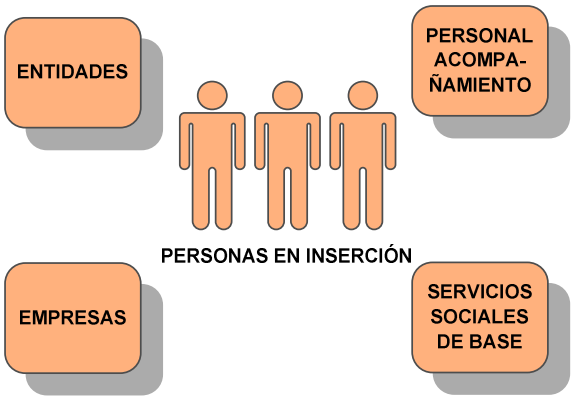
De acuerdo con este modelo CIPP adaptado a los requerimientos del Pliego de Bases Técnicas, la evaluación se ha centrado en valorar la Ejecución, Proceso y Resultados del Programa, evaluando los siguientes ámbitos:

- El nivel de desarrollo alcanzado por las empresas de inserción
- El funcionamiento interno de las empresas de inserción, y en particular en todo lo relacionado con los trabajadores y trabajadoras en procesos de inserción: desde la caracterización de estos y estas trabajadoras hasta los diferentes apoyos que han obtenido en las empresas y su evolución
- Los resultados obtenidos por las empresas, a nivel de empleabilidad y evolución socio-personal de las personas en proceso de inserción

Esta evaluación se ha apoyado en una investigación que ha combinado las vertientes cuantitativa y cualitativa.

Las herramientas de una y otra han pretendido extraer información y datos de los cinco agentes identificados en la evaluación: las entidades promotoras, las empresas de inserción, el personal de acompañamiento social y productivo, los servicios sociales de base, y las propias personas usuarias del programa.

G 35. **Agentes identificados en la evaluación**



Con las entidades y el personal de acompañamiento se han realizado entrevistas personales en profundidad. También con los servicios sociales de base. Las cuestiones preguntadas han versado en torno a un análisis del diseño del programa, de su puesta en funcionamiento real, de las situaciones de necesidad que atiende y las que no, de los puntos críticos que se detectan y, sobre todo, se ha tratado de clarificar el mapa de relaciones entre todos los/as agentes implicados/as.

A las empresas se les ha entregado un cuestionario de tipo mayoritariamente cuantitativo, para aportar datos económicos de la empresa, de las ayudas, de los puestos de trabajo creados, de sus tipologías, etc.

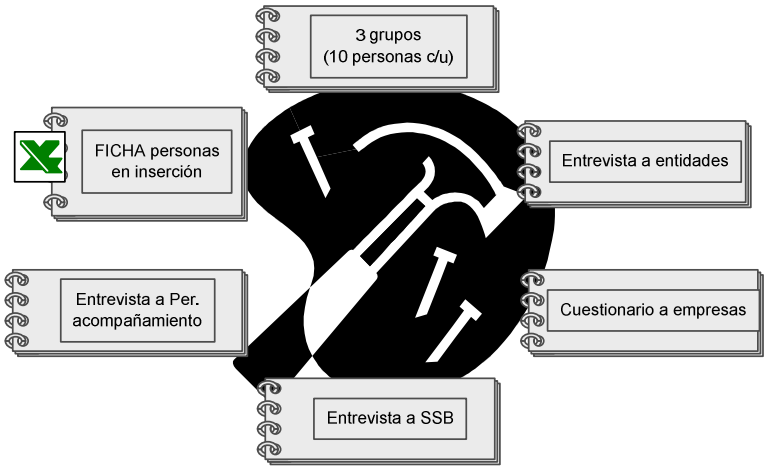
También a las empresas, o entidades en algún caso, se les ha entregado un archivo electrónico excel. El archivo consiste en una plantilla con una serie de variables de las personas que están o han estado en proceso de inserción. A cada persona le corresponde, pues, una ficha cumplimentada con sus datos a excepción del nombre ya que son completamente anónimas. Los ítems son elementalmente de dos tipos: sociodemográficos y valorativos sobre la evolución de los/as usuarios/s en habilidades y competencias.

En un principio, se pretendió que los/as trabajadores/as de los servicios sociales de base respondiesen, en esta ficha, a un bloque sobre cuestiones de habilidades y competencias de los/as usuarios/s con los que suscribieron el convenio de inserción. Sin embargo, y salvo contadas excepciones, la realidad ha hecho imposible esta petición por cuanto que la mayoría de los SSB prácticamente no realizan seguimiento.

Con los datos de los cuestionarios y de las fichas se procedió a la validación de las respuestas, a su codificación y, respectivamente, se crearon dos bases de datos explotadas con el programa de explotación estadística SPSS.

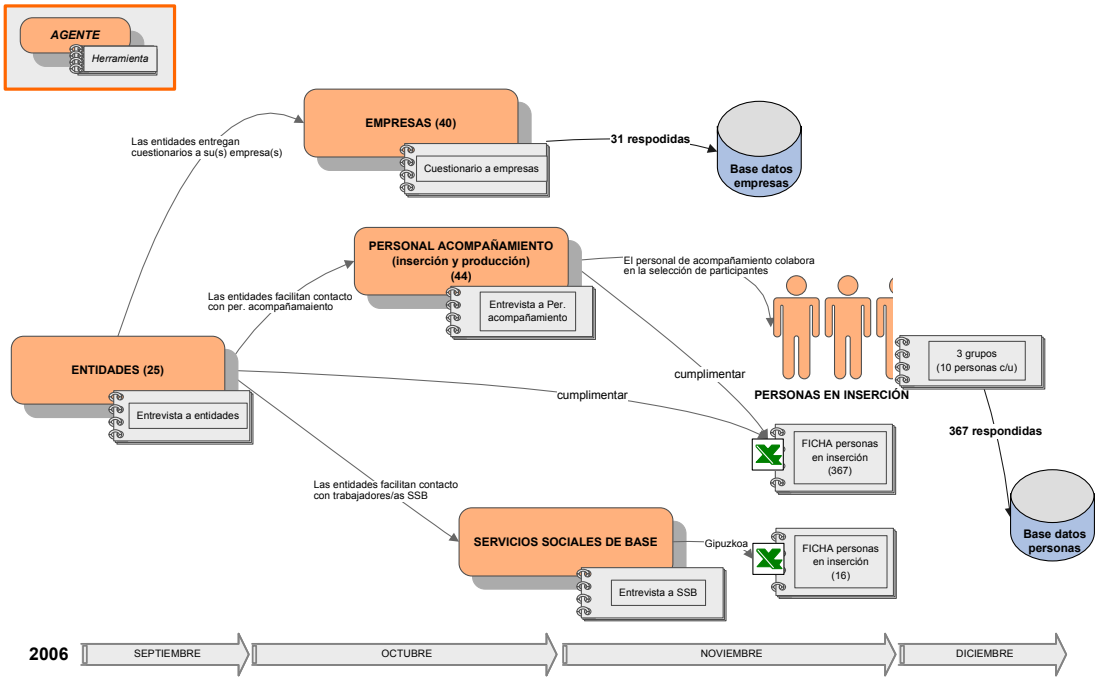
Por último, con las personas usuarias del programa había que contrastar y validar la información y los datos obtenidos de los cuatro agentes anteriores, a través de las entrevistas, cuestionarios y fichas. Se llevaron a cabo tres entrevistas de grupo, una en cada capital de la CAPV, de diez personas cada una. Solo se utilizaron nombres de pila. La convocatoria se hizo con la colaboración de las empresas y del personal de acompañamiento, procurando que en los grupos estuviesen representadas diversas situaciones de necesidad y perfiles de empleabilidad. Los temas sobre las que giraron las entrevistas fueron asuntos concernientes al trabajo, no a las circunstancias personales.

G 36. **Herramientas en el proceso de evaluación**



La articulación de las herramientas utilizadas con los agentes obligó a desarrollar una secuencia lógica que encajara en los plazos previstos. La secuencia se ha llevado a buen término gracias a la excepcional colaboración de las empresas de inserción, de las entidades promotoras, del personal de acompañamiento, de los SSB consultados y de las propias personas usuarias del Programa. El cronograma previsto ha sido cumplido y se ha podido ahondar en aspectos centrales de la evaluación.

G 37. **Agentes, herramientas y cronología en el proceso de evaluación**



T 35. **Entidades promotoras y empresas de inserción participantes en la evaluación**

	Entidad promotoras	Empresas de inserción	Cuestio-nario	Fichas
ÁLAVA				
	BETI GIZARTEAN	IKATZBIZI S.L		5
		TINKO GARBIKETAK S.L	✓	15
	IXURI	GESTIÓN DE RECURSOS Y SERVICIOS ISLADA S.L	✓	79
	IRSE	AMAYADIGITAL S.L	fuera plazo	fuera plazo
		ZABALTEGI JUDIZMENDI S.L	fuera plazo	fuera plazo
		GARBINGURU SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES S.L	fuera plazo	fuera plazo
	SARTU	GIZARLINE, TELECOMUNICACIÓN COMUNITARIA, S.L	✓	5
Subtotal	**4**	**7**	**3**	**104**
BIZKAIA				
	AGIANTZA	AGITSAS S.L	✓	3
	ORAINTXE	BILEKOMEN S.L	✓	13
	ASLE	SERVICIOS TÉCNICOS DE REHABILITACIÓN Y ACONDICIONAMIENTO S.L.L	✓	9
	AURKILAN	DREAM FACTORY S. COOPERATIVA DE INICIATIVA	✓	9
		LOGICART S.COOP.	✓	8
	AURRERANTZ	EUSKARRI KOOP. E. DE INICIATIVA SOCIAL	✓	50
	BIZITEGI REZIKLETA AURKILAN	LIBURKI S.L.L	✓	5
	EMAUS BIZKAIA	EMAUS EZKERRALDEA S.L.U	✓	8
		KAIALURKO S.L	✓	4
		ELKAR PROTEO S. COOP. DE INICIATIVA SOCIAL	✓	14
	FUNDACIÓN ALDAURI	JANTZIPREST S.L	✓	3
	FUNDACIÓN INTEGRANDO	SERVICIOS GENERALES INTEGRADOS EFICIENT S.L	✓	30
	GAZTAROA	KEIMA ANIMAZIOA S.L	✓	5
		SOKAIRE SERVICIOS DE LIMPIEZA S.L	✓	9
		KIDETZA KOLOR S.L.L	✓	5
	GOIZTIRI	GOILURRA S.L	✓	11
		ERAKUS-GOIZTIRI S.L	✓	16
	LANBERRI	ALKAR BIZIZ S.L		6
	MIRUGAIN SL	SUKALPREST S.L	✓	2
		ASUAKALDE S.L	✓	5
	PEÑASCAL	ITURRITEK, S.L	✓	2
		ZURTEK, S.L	✓	5
		SERVICIOS DE HOSTELERÍA RESTAURANTE BILBAO, S.L	✓	4
	REZIKLETA	EKIBER S. COOP.	✓	3
	ZABALTZEN	TXUKUNBERRI GARBIKETAK S.L	✓	7
Subtotal	**16**	**25**	**24**	**236**
GIPUZKOA				
	AYTO. OÑATI	BIDEBARRI ENPLEGU ZENTRUA S.L	✓	1
	ERROAK (SARTU)	AMUITZ BERRIKUNTZAK S.L	✓	8
		AMUITZ MARGOTU BERRIA S.L	✓	4
		AMUITZ AHOLKULARITZA S.L	✓	3
	ITXAS GELA	URDANETAKOAK S.L		
	RUBITEC SA	OARSOTEK S.L		11
	FUNDACION EMAUS	EMAUS BIDASOA S.L	fuera plazo	
		EMAUS COMERCIO JUSTO S.L	fuera plazo	
Subtotal	**5**	**8**	**4**	**27**
TOTAL	**25**	**40**	**31**	**367**

- CIDEC (2001). Cuaderno de trabajo Nº 34. Construyendo la cultura del conocimiento en las personas y las organizaciones.
- CIDEC (2002). Cuaderno de trabajo Nº 35. Guía para la gestión de las competencias transversales en las organizaciones.
- CIDEC (2002). Cuaderno de trabajo Nº 36. Aprendizaje a lo largo de la vida.
- CIDEC (2004). Cuaderno de trabajo Nº 39. El tercer sector: Una visión cuantitativa y cualitativa.
- CIDEC (2005). Cuaderno de trabajo Nº 41. Guía para el aprendizaje en el puesto de trabajo.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001). Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas. Bruselas.
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 26 de noviembre de 2003, sobre la mejora de la calidad del empleo: examen de los progresos recientes [COM (2003) 728 final - no publicada en el Diario Oficial]. Extraído el 11 de diciembre, 2006, de http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11324.htm.
- Datlan (2004). Necesidades y accesibilidad de las personas con discapacidad en la CAPV. Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- Datlan y Ararteko (2003). La Integración Laboral de las Personas con Discapacidad en la CAPV. Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- Díez López, Maria Ángeles; Setién Santamaría Maria Luisa (2005). Bases metodológicas para la evaluación de proyectos de inserción social y laboral. Ekonomiaz nº 60. La evaluación de las políticas públicas.
- Federación Española de empresas de inserción [Fedei] (2005). Identificación y diagnóstico integral de las empresas de inserción en España.
- Gil Zafra, Miguel Ángel (2004). Las empresas de inserción : una herramienta eficaz para el acceso al empleo. Fundació Cirem.
- González, Pisonero, Pérez & Etxebarrena (2006). Evaluación del Plan de lucha contra la exclusión social en Navarra 1998-2005. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- Informe final de los grupos de trabajo del Proyecto ITUN.
- Lesmes Zabalegui, Santiago (2006). Cláusulas sociales. Contratación pública e inserción social. Asociación Berriztapen. Bilbao.
- López-Aranguren Marcos, Luis María (2002). Las empresas de inserción en España: un marco de aprendizaje para la inserción laboral. Consejo Económico y Social (España).
- Martínez, Natxo; Darreche, Leire; Fernández, Almudena; Martínez de la Hidalga, Zoe (2004). Herramientas profesionales en las empresas de inserción. Departamento de psicopedagogía. Universidad de Deusto.
- Millán Calenti, José Carlos (2006). Empresas de inserción (2006). Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias.

- Organización Mundial de la Salud (2001). CIF. Clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría General de Asuntos Sociales. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
- Parra, Carmen (2006). Identidad e impacto de las iniciativas sociales y solidarias: la necesidad de herramientas de Auditoría Social. Jornada Entidades de Iniciativa Social y Economía Solidaria: retos para fortalecer nuestra identidad e impacto social. 30 de noviembre de 2006.
- Pradini, J. (2006). Hilero Eguneratuz, 70, noviembre.
- REAS Euskadi (2006). Metodología de Auditoría Social de la Red de Economía Alternativa y Solidaria de Euskadi. Jornada Entidades de Iniciativa Social y Economía Solidaria: retos para fortalecer nuestra identidad e impacto social. 30 de noviembre de 2006.
- Reglamento (CE) No 69/2001 DE LA COMISIÓN de 12 de enero de 2001 relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas de minimis.
- Rey, Carlos (2006). Realidad, estrategias y retos de la economía solidaria. Jornada Entidades de Iniciativa Social y Economía Solidaria: retos para fortalecer nuestra identidad e impacto social. 30 de noviembre de 2006.
- Sarasa, Sebastián (2006). ¿Qué evaluamos como eficacia social de las iniciativas sociales y solidarias? Perspectivas micro y macro. Jornada Entidades de Iniciativa Social y Economía Solidaria: retos para fortalecer nuestra identidad e impacto social. 30 de noviembre de 2006.
- Schalock, Robert L. & Verdugo, Miguel Ángel (2003). Calidad de vida, Manual para profesionales de la educación, salud y servicios sociales. Psicología Alianza Editorial.
- Sérieyx, Hervé (1994). El Big Bang de las organizaciones. Ediciones B.