

La inserción laboral a través de la economía social en el ámbito de las políticas activas de empleo

Rafael Chaves Avila
Antonia Sajardo Moreno

1. Introducción

Algunos autores coinciden en señalar que el legado más importante que las sociedades desarrolladas realizan al nuevo milenio es el desmoronamiento de la sociedad salarial, que cuestiona los fundamentos mismos de la propia organización social.

Se asiste a lo que podría considerarse como el ocaso del trabajo estable en un contexto de descentralización de las relaciones profesionales e incremento de la relevancia de la pequeña empresa, de crisis de regulación pública, en modo de actuación y de financiación, determinante tanto de la mercantilización como de la contracción de los servicios colectivos, de mundialización económica y de fuerte competencia internacional.

En nuestras sociedades donde el trabajo asalariado es considerado como un factor de integración social, el desempleo se concibe no solo como un problema económico, sino como un reto sociopolítico, que evidencia una doble crisis: la del empleo y la del Estado Social.

La creciente exclusión de individuos de los circuitos tradicionales de trabajo manifiesta una desigual incidencia social que se hace potencialmente más grave para los colectivos de baja cualificación, discapacitados y de alta desestructuración social. Genera procesos de involución económica y exclusión social (desqualificación profesional, marginación y degradación de los vínculos sociales básicos), y cuestiona el funcionamiento global del sistema, con consecuencias económicas y sociales quizá aún no suficientemente valoradas.

La recuperación de la actividad económica como mecanismo de inserción laboral está mostrándose doblemente ineficaz, primero, porque los incrementos en el nivel de ocupación son limitados, y segundo, porque acaban trabajando únicamente aquellos grupos laboralmente más preparados y competitivos.

La práctica y la teoría sobre políticas activas dirigidas a colectivos desfavorecidos confluyen en señalar la importancia de nuevas formas de organización, entre las que destacan las empresas de inserción, entidades típicas de economía social¹, no sólo como instrumento preciso de intervención sino también como objetivo final de esta actividad.

Desde los setenta en muchos países de Europa surgen estas iniciativas como respuesta a las deficiencias de las políticas de empleo dirigidas a colectivos marginados o disminuidos. Deficiencias que son el resultado de la confluencia tanto de factores de demanda como de oferta laboral. De un lado, la demanda de estos trabajadores disminuye motivada por el incremento de la competencia, que torna más gravoso cubrir el déficit de productividad que supone su contratación, la agudización de las presiones para reducir o eliminar la obligatoriedad de su empleo, y la crisis de los sistemas de bienestar que ha conducido a una merma en la financiación de los sistemas de empleo protegido.

Desde la oferta deben señalarse el incremento de la población con discapacidades, debido a mejoras médicas, su progresiva escolarización y socialización, y consecuentemente su incorporación a la oferta de trabajo, la inserción social, o al menos parcialmente en el mercado laboral, de colectivos antes relegados a circuitos especiales (como los enfermos mentales), y el fuerte crecimiento de personas con dificultades de empleo, consecuencia de la aparición de nuevas formas de marginación social y de modificaciones cualitativas de la demanda de trabajo (en concreto un progresivo incremento de la demanda de trabajo de mayor cualificación). Ante las dificultades del sector público para hacer frente a estos nuevos contextos se asiste al nacimiento y desarrollo de iniciativas de inserción, de carácter autónomo, sobre variadas formas jurídicas, de dimensión local y reducida y autosuficiencia económica.

Las empresas de inserción plantean la inserción laboral de colectivos desfavorecidos a través del desarrollo de una actividad económica. Estructuradas como iniciativas socialmente ascendentes (emanadas de la propia sociedad civil) conciben

1- Desde una perspectiva amplia se identifica como economía social aquel sector institucional de naturaleza privada, ubicado entre el sector público y el sector capitalista, que desarrolla actividades de naturaleza social y colectiva, y donde las categorías de dominante y beneficiario no reposan en los inversores capitalistas (Gui, 1991; Barea, 1991). En este sector de economía social pueden identificarse dos subsectores, uno empresarial y otro no lucrativo.

de forma personalizada y específica la recuperación y reconversión laboral del individuo configurándose como parte de un proceso global de inserción. Con el fin de lograr este objetivo estas organizaciones se ven avaladas por un marco de obligaciones específicas respecto a la distribución de beneficios (no lucratividad) y a formas de sociedad participativa (empresariado social).

El objetivo de este trabajo es analizar la labor desarrollada por el sector de economía social en la inserción laboral de colectivos desfavorecidos, y su papel en el ámbito de las políticas activas de empleo. Cuatro partes vertebran este artículo. En la primera parte se plantea la problemática del desempleo persistente desde los setenta, en cuyo contexto se identifican los colectivos más desfavorecidos y se plantean las especificidades que les caracterizan como de difícil empleabilidad. En segundo lugar se efectúa el estudio de las políticas de empleo instrumentadas para la inserción de estos colectivos, y cómo el fracaso de las mismas ha conducido a la búsqueda de nuevas respuestas, donde destacan las empresas de inserción. En la tercera parte se entra de lleno en el estudio de estas empresas de inserción identificando sus rasgos característicos, sus especificidades y su funcionamiento. El trabajo concluye con el análisis de las posibilidades de las empresas de inserción como instrumentos de política activa de empleo en la inserción laboral de colectivos desfavorecidos, considerando también las limitaciones que tienden a reducir el desarrollo eficaz de su papel.

2. El desempleo estructural y el incremento de la exclusión

Uno de los grandes problemas a que se enfrentan las sociedades occidentales lo constituye el alto nivel de desempleo, y en concreto el elevado carácter estructural del mismo.

Desde la crisis de los setenta se ha producido un incesante aumento del paro en la Unión Europea que, a fines de 1997, alcanzaba una tasa media del 10,7% (más de 18 millones de parados), ocupando España el primer puesto con un 20,9%². Paralelamente, se ha ido generando un cambio cualitativo en la composición del mismo, determinado por un incremento del desempleo de jóvenes (con una tasa del 10,9% de media para el conjunto de la Unión Europea frente a un 39,0% de España), desempleados de larga duración (con una media del 50% frente al 12% de Estados Unidos o el 15% de Japón),³ y colectivos de baja instrucción y cualificación, los denominados discapacitados sociales.

2- Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España, 1998.

3- España se encuentra entre los países con una mayor tasa de desempleo de larga duración alcanzando el 54,7% a fines de 1997, junto a Bélgica (61%), Italia (65%) e Irlanda (59%).

Esta desestabilización de la condición salarial retroalimenta un proceso de involución socioeconómica cuyos vectores clave son la precarización laboral (multiplicación de los contratos atípicos, temporales, parciales involuntarios y deterioro de las condiciones laborales) y el progresivo aumento de los colectivos sociales excluidos de los circuitos clásicos de empleo, determinantes de descualificación profesional, exclusión social, marginación y en suma de un persistente debilitamiento de la posición social de cada vez mayor población.

La explicación tradicional según la cual el desempleo es fruto de la rigidez del mercado de trabajo europeo (OCDE, 1994) no resulta suficiente para explicar el fenómeno del paro estructural en países como España o Gran Bretaña que, aún contando con un mercado de trabajo muy flexible, no ha conseguido hacer frente a este tipo de desempleo, a la par que como propuesta ésta resulta políticamente muy discutible y socialmente poco deseable por el potencial incremento en la precariedad del desempleo y de desigualdad social que genera (aumento del desnivel de rentas de los trabajadores con diferentes niveles de instrucción).

Frente a este argumento, diversos autores coinciden en señalar dos causas como generadoras de la desventaja persistente de determinados colectivos en el mercado de trabajo⁴. En primer lugar, la no disponibilidad o no aceptación (permanente o temporal) del empleo por determinados colectivos, que determina un crecimiento del desempleo en un mercado de trabajo, como el europeo, caracterizado por la existencia de elevados flujos entre diferentes empleos. Una extensa gama de disfunciones en el mercado laboral pueden relacionarse como determinantes de esta situación, como son deficiencias en los mecanismos que regulan su funcionamiento, con el desigual trato realizado entre trabajadores tendente a primar a los colectivos que están empleados, o incluso el que aquellas puedan perseguir otros objetivos; el comportamiento de ciertos trabajadores que, en determinadas condiciones, pueden optar por el desempleo; las estrategias y procesos de selección-contratación de las empresas; prejuicios de trabajadores y/o empresas; ciertas rigideces, especialmente salariales (en concreto de los salarios de colectivos poco cualificados)⁵, normas sociales; problemas informativos (irregularidades, imperfecciones o asimetrías) entre oferentes y demandantes de trabajo, derivadas, por ejemplo, de un desigual desarrollo interterritorial, sin olvidar un lento crecimiento económico, altamente influido por un comportamiento no activo de la demanda agregada.

4- Borzaga (1996); Borzaga, Gui y Povinelli (1997).

5- El principal problema para las personas con dificultades de empleo es la diferencia entre el nivel de productividad que se les supone y el nivel de salario mínimo regulado. No obstante, puede constatarse que la mayoría trabajarían con independencia de cual fuese el salario pagado.

De entre estos factores debe destacarse la política activa de selección en la contratación de trabajo practicada por las empresas, altamente correlacionada con los procesos de reestructuración, cambio técnico e incremento de la competencia desde finales de los ochenta, que ha supuesto un aumento en el nivel de instrucción de la demanda de mano de obra, y una transformación en las habilidades requeridas a la fuerza de trabajo. En concreto se ha generado una fuerte disminución de la demanda de los trabajadores menos cualificados o desfavorecidos, en beneficio de los más instruidos, reduciéndose la demanda de destrezas manuales y creciendo la de mayor instrucción capacitación, habilidades cognitivas y de relación.

Se identifican como trabajadores desfavorecidos o de difícil empleabilidad aquellos que, en relación a las condiciones normalmente requeridas por las empresas, presentan una desventaja frente al resto de los trabajadores, consistente en limitaciones que les impiden el desarrollo normal de su actividad laboral. Estas limitaciones, que dependen de factores socio-culturales y ambientales e interactúan con las limitaciones funcionales de las personas (OCDE, 1994), no merman, por lo general, la productividad del trabajador en el ejercicio de todas las funciones a realizar, sino que determinan un resultado inferior en el trabajo o una reducción en las posibilidades funcionales del mismo, concretada en una menor productividad y flexibilidad de empleo respecto de los trabajadores considerados normales⁶.

La evidencia muestra la existencia de una estrecha correlación entre el nivel de instrucción del trabajador y su coste de adaptación a un empleo, así como la cantidad de formación que es necesaria proporcionarle en el desempeño de su trabajo. Así, en concreto los trabajadores más desfavorecidos poseen un mayor coste de identificación-adequación a un puesto de trabajo, además de que el proceso de formación-instrucción es más costoso, ya que requieren una formación general complementaria, a lo que se le debe sumar, en la mayoría de los casos, una formación específica más larga o intensiva para conseguir una productividad satisfactoria.

La hipótesis tradicional postula que las empresas sólo están dispuestas a financiar los costes de la formación específica que los trabajadores no pueden adquirir en otra empresa, mientras que la formación general queda a cargo del propio trabajador. Bajo estas circunstancias las empresas tienden a incrementar el capital humano de trabajadores instruidos ya que su aprendizaje es más rápido y por tanto su coste de formación inferior. Este comportamiento discriminatorio de las empresas respecto a los trabajadores desfavorecidos se genera, de un lado, por una deficiente información sobre las capacidades reales del trabajador, en términos de productividad efectiva y de las condiciones necesarias para un completo

6- Una persona presenta una productividad normal cuando es capaz de desarrollar una actividad laboral que le permite satisfacer sus necesidades (Haveman et al., 1984).

desarrollo de su productividad, y de otro lado, por un asimétrico disfrute de los beneficios y costes que supone su contratación, en concreto relativas a que los beneficios de la misma sean socialmente externalizados, mientras que los costes se internalicen por el propio empresario.

La segunda causa que determina la existencia de desempleo estructural en determinados colectivos, es un proceso de involución determinante de la reducción de la probabilidad de abandonar el desempleo a medida que incrementa la duración del mismo. En este factor interactúan, por un lado, el carácter heterogéneo del colectivo de personas con dificultades de empleo respecto de las características, cualificaciones y experiencias que les hacen poco atractivas para ser elegidas por las empresas. De otro lado, y como elemento agravante, debe señalarse el deterioro progresivo experimentado en sus cualificaciones (habilidades laborales y capital humano) y motivación (desánimo) a medida que el tiempo transcurre, y que les conduce a buscar menos activamente empleo, contribuyendo a mermar sus posibilidades de contratación. Igualmente aparece un alto riesgo de estigmatización social que es inducido por la propia sociedad, y en concreto por los propios empresarios, al institucionalizar y catalogar a este tipo de trabajadores como colectivo laboralmente desfavorecido.

Todo ello genera una segmentación del mercado laboral, entre una clase de trabajadores cualificados-instruidos que pueden aprovechar futuras funciones, aparejadas de incrementos de ingresos y promociones, y otra clase de trabajadores poco cualificados, con dificultades de colocación (Erhel, 1996), que difícilmente conseguirán acceder a un puesto de trabajo y que, en caso de lograrlo, aprovecharán poco la formación en el trabajo, siendo relegados a las escalas inferiores de funciones y retribuciones.

Dentro de este grupo de trabajadores desfavorecidos deben diferenciarse tres colectivos.

Un primer colectivo que busca empleo caracterizado por un bajo nivel de escolarización y de instrucción, y conformado, por un lado, por individuos adultos de edad avanzada (mayores de 45 años) con instrucción obsoleta y no recuperable, que aún estando dispuestos a trabajar, las empresas no los consideran suficientemente productivos; y de otro lado, por individuos que adicionalmente cuentan con problemas sociales familiares o personales específicos: jóvenes con problemas y ambientes sociales degenerados, con antecedentes penales, con disminuciones físicas o sociales, que merman su capacidad laboral, disponibles para trabajar pero que las empresas consideran poco productivos o poco fiables.

Un segundo colectivo lo constituyen aquellos individuos que reciben subsidios sociales, con independencia de que formen parte de la población activa de un país, como por ejemplo los beneficiarios de las Rentas Mínimas de Inserción.

Un último colectivo es aquel formado por aquellos individuos que, con independencia del grupo precedente al que pertenezcan, cuentan con la característica adicional de ser parados de larga duración (considerados como tales aquellos que están buscando activamente empleo desde hace más de un año).

Desde el punto de vista de la productividad, del total del grupo de trabajadores desfavorecidos, cabe diferenciar una minoría de trabajadores con productividad sistemáticamente inferior a la de los trabajadores normalmente capacitados, condenada a no modificarse con independencia de cualquier proceso de adaptación al puesto de trabajo o actividad de formación, mientras que la mayoría del colectivo cuenta con una productividad inferior a la de los trabajadores con capacidad normal, pero cuyo empleo podría ser efectivo tras un proceso activo de selección y formación, en suma de inserción laboral. A través de este proceso de inserción laboral se pretende la identificación de un empleo adaptado a las circunstancias específicas de cada individuo, un trabajo que posibilite optimizar el uso de sus capacidades y que le proporcione la formación idónea para contrarrestar su déficit de productividad, cualitativo y cuantitativo, originario frente al sistema productivo.

3. Políticas de inserción laboral de colectivos desfavorecidos: análisis de sus limitaciones

Tradicionalmente las políticas de lucha contra el paro han sido divididas entre políticas activas y pasivas, siendo las segundas tradicionalmente mayoritarias. No obstante, el elevado coste de estas últimas y los límites presupuestarios impuestos por el Tratado de Maastricht y el Pacto de Estabilidad, han conducido a un endurecimiento de los requisitos de acceso, disminución de cuantías, reducción en su duración, con una tendencia general a facilitar el acceso a subsidios asistenciales por desempleo de menor cuantía, como es el caso de España (Toharia, 1996).

De manera mucho más tímida se han desarrollado políticas activas de empleo, centradas en contrarrestar, según diferentes modelos, los fallos del mercado de trabajo y las medidas contradictorias que han ocasionado y fomentado la exclusión de determinados colectivos del empleo. Estas políticas se han instrumentado a través de una amplia gama de opciones que pueden agruparse como sigue.

1. Políticas de compensación, cuyo objetivo consiste en compensar el déficit de productividad de los trabajadores desfavorecidos, reduciendo el coste que supone su contratación para las empresas, y de esta forma incentivar su empleabilidad por las mismas. En este contexto se integran, de un lado, las actividades de formación y orientación profesional (como los programas de apoyo a la formación-orientación escolar y profesional y los programas de remotivación y fomento de búsqueda de empleo) que pretenden compensar la

deficiencia de formación general de los colectivos desfavorecidos e identificar los empleos y las áreas de trabajo de mayor idoneidad, contribuyendo a aumentar su dinamismo y autoconfianza. De otro lado se recogen los incentivos de carácter económico dirigidos a las empresas tradicionales (política salarial, primas, subsidios compensatorios, ayudas-subvenciones a la creación de empleo), o el apoyo al trabajo autónomo.

2. Políticas reguladoras, que pretenden afectar el comportamiento discriminatorio de las empresas respecto de los colectivos desfavorecidos, a través del establecimiento de obligaciones, condiciones y deberes, con lo cual el sector público traslada los costes de inserción a las empresas. El instrumento más utilizado ha sido la imposición de cuotas de contratación obligatorias.
3. Políticas de sustitución, donde el sector público promueve directamente la inserción laboral de los colectivos desfavorecidos. Puede considerarse como si el Estado generase un mercado de trabajo de sustitución (Schmid y Semlinger, 1984), una demanda de trabajo al margen del mercado. Dentro de estas medidas se integran los empleos protegidos, la propia creación de empresas al efecto, el tratamiento social del desempleo, o la financiación de trabajos socialmente útiles (Workfare).
4. Nuevos tipos de intervención. Frente a las anteriores modalidades clásicas aparecen nuevos tipos de intervención cuyo objetivo es asegurar que el trabajador desfavorecido realice su trabajo, con la ayuda de un asistente, y que le permita lograr un nivel de productividad normal. En este contexto aparecen los servicios personalizados para el empleo, las actuaciones dirigidas a determinadas categorías de empleo, el trabajo asistido en sus diferentes formas, y la formación en taller.

La eficacia de estas medidas, evaluadas en términos de oportunidades de empleo, ingresos o de calidad en el trabajo de los colectivos desfavorecidos ha sido limitada. Limitado resultado que, sobre la base de una escasez de recursos y medios empleados, sobre todo en la Europa Meridional (Comisión Europea, 1995), tiene su origen en inadecuación y deficiencias de implementación, concretadas en una serie de factores.

1. En asimetrías informativas (Borzaga, Gui y Povinelli, 1997), aparecidas por el reducido conocimiento de que disponen las autoridades responsables sobre la capacidad real de las empresas para contratar de forma productiva a trabajadores desfavorecidos, lo cual ha sido un obstáculo para la gestión de las cuotas obligatorias de este tipo de colectivos en las empresas. En la medida en que sólo las empresas pueden realizar una evaluación de la productividad de los trabajadores desfavorecidos, ello constituye un obstáculo para la creación de incentivos públicos o para la aceptación por los sindicatos de reducciones salariales que compensen los mayores costes de formación y el mayor

riesgo que asume la empresa que los contrata. Junto a ello se adiciona el hecho de que las empresas detentan una predisposición negativa respecto de cualquier obligatoriedad en la contratación de trabajadores desfavorecidos, intentando por todos los medios eludir esta coacción.

2. Por su insuficiencia para modificar el comportamiento selectivo de las empresas, de manera especial en el caso de las políticas de compensación (ayudas a la creación de empleo) (Gazier et al, 1993).
3. Su carácter temporal e inespecífico que no deposita el énfasis suficiente en las especificidades de los trabajadores que no disponen de las habilidades necesarias, como en el caso del fomento del autoempleo.
4. En el caso concreto de las actividades de formación y orientación profesional, sobre todo cuando éstas se realizan en centros o clases especiales suelen concebirse demasiado alejadas del mundo real del trabajo y de las habilidades requeridas por las empresas, centrándose exclusivamente en las características particulares de los individuos. Cuando estas actividades son realizadas por el propio sector público, el nivel de fiabilidad considerado por las empresas es muy reducido. De manera particular en el caso de los programas de remotivación y fomento de la búsqueda de empleo, pueden ser eficaces a nivel local, pero a nivel macroeconómico pueden dar lugar a efectos desplazamiento, siendo generalmente insuficiente para determinados grupos. Asimismo pueden aparecer potenciales efectos estigmatización para los colectivos a que se dirigen, deficiencia ésta compartida por las nuevas formas de intervención, a la par que se trata de iniciativas que resultan en exceso onerosas. Por último se constata el hecho de que en muchas ocasiones la participación de los colectivos desfavorecidos no eleva demasiado sus posibilidades de inserción laboral.
5. Adicionalmente debe señalarse la relativa incapacidad, intrínseca, de las entidades públicas o mixtas para elevar la productividad de los trabajadores capacitados como para cumplir este objetivo en aquellos desfavorecidos. En virtud de ello se corre el riesgo de relegar a estructuras productivas cerradas a individuos que podrían jugar un papel activo en el mercado laboral.
6. Junto a ello, no debe olvidarse el derroche de recursos humanos con potencial productivo que el fracaso de estas medidas supone, los problemas éticos que subyacen ante el hecho de que el desempleo les impide su participación en un momento importante de la vida social y económica, y el incremento potencial de costes que la colectividad debe asumir para garantizar la subsistencia de estos colectivos.

En la medida en que en nuestras sociedades el trabajo se considera como un factor de integración social, la inserción laboral de colectivos desfavorecidos debe

concebirse como un fin y un medio en sí mismo, enmarcado en el contexto de un proceso más amplio que sería la inserción social. Un fin en el sentido de que su objetivo último es proporcionar al trabajador desfavorecido la posibilidad real de ser contratado en estructuras normales de empleo, y un medio a través del cual éste vuelva a ser considerado, integrado y autoconsiderado en sociedad.

La inserción laboral de colectivos desfavorecidos se estructura como un proceso específico, en el que deben abordarse, por fases, una serie de objetivos intermedios: 1) dotar de nuevo al trabajador de la capacidad de aprender, en cuyo contexto se integra el problema de la vivienda, la educación, y la posibilidad de acceso a ayudas; 2) proporcionar al individuo la capacidad de buscar trabajo, de aprender un oficio, de descubrir sus capacidades, método y cultura de trabajo, y 3) culminar la inserción laboral, cuando esta sea posible, lo que supondrá la contratación del trabajador en empresas normalmente integradas en el mercado laboral.

En el contexto de las políticas activas de empleo se enmarca la labor de las denominadas empresas de inserción, cuya actividad ha sido patente desde principios de los ochenta. Así, han aparecido iniciativas de formación profesional sobre bases asociativas y orientación pedagógica con el objeto de propiciar y favorecer el aprendizaje relacionado con el mercado laboral; iniciativas sectoriales de inserción social por la economía, en cuyo núcleo, y a través de un empleo de carácter temporal, se gesta la transición que posibilita el acceso al mercado normal de trabajo, o las iniciativas territoriales de reactivación económica y social cuyo objetivo es la inserción en un área local determinada, a través de un proceso de intervención con pluriactividad y bajo la cooperación de diferentes actores económicos y sociales responsables. Los rasgos y la labor de las empresas de inserción se concretan en el apartado siguiente.

Para concluir este apartado no sería lícito obviar el recurso que resta a los colectivos en paro que quedan fuera de las políticas públicas de desempleo. Para estos se han diseñado intervenciones configuradas como una última red de seguridad con el objeto de que ningún ciudadano viva sin un mínimo de recursos económicos. Se conciben así servicios de orientación universalista como una tercera línea de protección social diferenciada de la seguridad social contributiva y la asistencia social pública (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995). Desde mediados de los ochenta cuando se plantea la necesidad de articular en la Unión Europea un ingreso mínimo garantizado como factor fundamental en el contexto de las políticas de lucha frente a la pobreza y la exclusión que ha sido objeto de múltiples decisiones y recomendaciones en el seno de las instituciones comunitarias. Surgen así las denominadas rentas mínimas de inserción (RMI) como factor de inserción social de los ciudadanos más pobres que combinan no sólo una simple garantía de rentas, sino la necesidad de vincular ésta a medidas tendentes a la inserción social, prioritariamente a través del empleo (si es posible) o de medidas de integración económica y social donde la anterior no sea factible.

4. La economía social en la inserción laboral: las empresas de inserción

La acción de las políticas públicas de protección al empleo se ha visto completada desde los setenta con las intervenciones de la economía social, a través de las denominadas empresas de inserción, cuyos orígenes, organización, formas jurídicas y modalidades de financiación difieren según los países europeos.

En Francia la forma jurídica dominante es la asociación en virtud de la cual se ha activado una amplia variedad de iniciativas de inserción. Así, con el objetivo de ofrecer una actividad profesional a los disminuidos se localizan los centros de ayuda mediante el trabajo, contabilizándose un total de 1.200 en 1993, que empleaban a 74.361 personas, y los talleres protegidos, que con 315 ofrecían 10.205 puestos de trabajo en la misma fecha. Junto a estos aparecen las empresas de inserción que buscan el mantenimiento y mejora de las competencias, con más de 700 entidades en 1994, que firmaron alrededor de 15.000 contratos de inserción, y las empresas intermedias, que actúan como intermediarias entre los colectivos desfavorecidos y terceros, contabilizándose en la actualidad unas 1.000 entidades generadoras de una oferta de horas de trabajo equivalente a 17.000 empleos a tiempo completo. Por último cabe hablar de las empresas arrendatarias de barrio y los talleres de inserción, con alrededor de 130 iniciativas centradas en los servicios de proximidad y el desarrollo local⁷.

En Italia el fenómeno más relevante de iniciativas de inserción lo constituyen las cooperativas sociales dedicadas tanto a la oferta de servicios sociales (tipoA), como a la inserción de personas desfavorecidas (tipoB). En 1996 existían un total de 3.857 cooperativas sociales de las cuales el 34,4% (1.326) se dedicaban a la inserción laboral específicamente. Estas cooperativas agrupan a un total de 118.472 socios, casi 11.000 voluntarios, contando con 15.746 empleados pertenecientes a colectivos desfavorecidos (Borzaga, 1997).

En Bélgica, prioritariamente bajo la forma de asociación no lucrativa se localizan dos grandes tipos de iniciativas: de un lado, aquellas que ofrecen formación temporal por el trabajo, en cuyo contexto se localizan las empresas de formación por el trabajo, contabilizándose unas 70 en 1996, que ofrecieron más de un millar de puestos de formación; de otro lado, iniciativas que buscan la creación de empleo estable, localizándose los talleres protegidos, con más de 150 dando trabajo a 20.000 personas, y los talleres sociales, que con alrededor de 60 proporcionan empleo a 900 personas y a 150 formadores (Defourny, Nyssens y Simon, 1997).

La forma cooperativa y la asociativa (en mayor medida) se combinan en Reino Unido para generar variadas iniciativas de inserción. Así, junto a las tradicionales cooperativas de trabajo en el ámbito del autoempleo, sobrepasando amplia-

7- Datos extraídos del trabajo de Demoustier (1997).

mente el millar de entidades a mediados de los noventa y empleaban a más de 11.000 trabajadores, se localizan las cooperativas sociales (de marcada inspiración italiana) y las cooperativas de servicios a la colectividad. Las asociaciones se integran en el llamado voluntary sector, desarrollando iniciativas de formación y asesoramiento (development trust, settlements, etc). Recientemente han aparecido organizaciones de intermediación en el mercado de trabajo, vinculadas a la economía social y bajo un férreo control público. Con carácter comercial cabe hablar de empresas comunitarias, fundamentalmente conformadas como sociedades de responsabilidad limitada y fines filantrópicos (Spear, 1997).

En España la economía social, fundamentalmente a través de cooperativas y sociedades laborales, ha jugado un papel de primer orden en la política activa de lucha contra el desempleo ya desde los setenta. En el ámbito concreto de la inserción de trabajadores desfavorecidos aparecen a fines de los ochenta asociaciones, pequeñas cooperativas de trabajo asociado y fundaciones en menor medida. En la actualidad pueden existir de 200 a 300 iniciativas de inserción, que hasta 1995 habían creado 934 empleos beneficiando con su actividad a una media de 2.000 personas anuales (Vidal, 1997).

Las empresas de inserción proponen la inserción laboral estable o una inserción en el mercado exterior de trabajo para colectivos desfavorecidos, de difícil empleabilidad, priorizando a uno u otro objetivo en función de su posibilidad efectiva de empleo en el mercado normal de trabajo. La esencia básica de tales iniciativas es la de combinar la lógica empresarial con la lógica social, proporcionando a estos trabajadores la oportunidad de participar en una actividad productiva real o experiencia laboral real, pero adaptada a sus posibilidades y capacidades específicas, con el objeto de recuperar los hábitos y cultura de trabajo, responsabilidad y cualificación profesional, autoafirmación, y reestructuración de relaciones sociales básicas. En este sentido se argumenta que estas iniciativas buscan reforzar, simultáneamente, la creación de empleo y la pertenencia a una comunidad.

Se ubican en el espacio que media entre la formación escolar y la formación en el trabajo, cubriendo el vacío que existe entre la formación educacional y el aprendizaje, por un lado, y la formación y el trabajo, por otro (Borzaga, 1996).

Ofrecen a los colectivos desfavorecidos una posibilidad para su integración laboral, al proporcionarles una oportunidad de trabajo (propiciando el establecimiento de relaciones directas con futuros empleadores o fomentando el conocimiento y organización hacia el autoempleo), y también social, al hacerles sentirse útiles. Además corresponsabilizan al resto de la sociedad, a través de los promotores de estas acciones, como demandantes de sus productos, o mediante acciones no discriminatorias del resto de las empresas en la promoción efectiva de los outputs y de los colectivos de trabajadores implicados, y al propio sector público, como agente institucionalizador activo de tales iniciativas.

En relación a las acciones de sustitución, sobre todo el empleo protegido, las empresas de inserción cuentan con una naturaleza más específica de empresa y un fin más ambicioso consistente en asegurar la plena productividad de los trabajadores desfavorecidos. Respecto de las políticas de regulación el objetivo de estas iniciativas va más allá de lograr el empleo de estos colectivos en el mercado normal de trabajo, sino en crear, formar y emplear nuevas empresas, con vocación temporal o permanente. Comparten con las intervenciones de empleo asistido las estructuras de ayuda a la formación y profesionalización del trabajador.

Las empresas de inserción renuevan y actualizan las tradicionales dimensiones económicas, sociales y políticas presentes ya en los orígenes de la economía social desde fines del siglo pasado. Se argumenta que la economía social se halla conformada por iniciativas económicas surgidas bajo la presión de necesidades cruciales y desarrolladas en virtud de una identidad colectiva edificada sobre factores de orden cultural, y en algunos casos fruto de movimientos sociales. La dimensión de necesidad está hoy presente y configura a la empresa de inserción como una reacción ante la incapacidad conjunta del mercado para asegurar el pleno empleo y en concreto el empleo de aquellos colectivos más desfavorecidos. La dimensión de identidad colectiva emana del núcleo mismo de la vida asociativa que fluye y se multiplica en nuestras sociedades, quizá no como expresión de identidades colectivas totalizantes, sino como posición colectiva frente a retos presentes. Y es en el contexto de la inserción laboral donde se genera uno de los ejemplos más elocuentes de concienciación y compromiso ciudadano, que no sólo ejerce un papel crucial de presión y demanda frente al sector público, sino también que origina y fomenta el asociacionismo, fermento básico de una identidad común. Ambas dimensiones constituyen el crisol de lo que se viene denominando la nueva economía social.

Las empresas de inserción tienen unas características definitorias propias:

1. Original estructura del capital social, en virtud de la cual no existe distinción entre capital social y trabajo, posibilitando que los medios de producción no sean propiedad privada de ninguno de sus miembros (Vidal, 1996).
2. Actividad productiva de interés público o social (Chaves & Sajardo 1997), con el objeto de gestión de servicio en contraposición a la gestión de capital propia de una empresa capitalista .
3. Reservas irrepartibles, con el objeto de edificar un patrimonio colectivo.
4. Empresariado social, empresas lideradas por una persona o grupo cuyo objetivo es la inserción de colectivos laboralmente excluidos, depositando una especial atención al desarrollo de habilidades comunicativas, participación en el trabajo y formas de organización que priman la participación de los trabajadores (Borzaga, 1996).

5. Organizaciones privadas e independientes del sector público.

6. Posibilidad de apoyo de recursos voluntarios (Sajardo, 1996b).

Dentro de las empresas de inserción cabe identificar dos tipologías. De un lado, se hallan las empresas que forman socialmente para el empleo sirviendo de puente a los colectivos de difícil empleabilidad para su futura colocación en empresas tradicionales. De otro lado, se localizan las empresas de inserción que tienen por objeto insertar a colectivos excluidos en su interior, con carácter permanente, constituyendo lo que podríamos denominar un fin en sí mismas. Obviamente la distinción entre ambos tipos de empresas no siempre es nítida solapándose frecuentemente (López Aranguren et al, 1995). Así, mientras las empresas del segundo tipo centran su actividad en proporcionar empleo a un stock determinado de trabajadores con productividad deficitaria permanente, las primeras pretenden ofrecer la recuperación laboral plena de colectivos afectados por causas coyunturales (déficit de instrucción, formación o socialización) en el mercado normal de trabajo. La propia configuración de ambas iniciativas determina diferentes estrategias de actuación, concretadas en el hecho de que las primeras realizan un mayor énfasis en las actividades de formación y mantienen una más amplia relación con el mercado de trabajo exterior. Este hecho dota a tales iniciativas de un mayor potencial en la lucha contra el desempleo y en la labor de la inserción laboral, constituyendo verdaderos instrumentos de política laboral (Borzaga, 1996).

5. Las empresas de inserción como instrumentos de política laboral activa: posibilidades y límites

Las empresas de inserción constituyen una respuesta innovadora y eficaz a la política de inserción laboral de colectivos desfavorecidos, apostando por la formación para el trabajo y en el trabajo, a través de la formación específica o mediante la identificación de las funciones concretas a que aquellos mejor se adaptan. Su existencia contribuye así a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Este hecho se fundamenta en los rasgos que les caracterizan y que se concretan en los siguientes.

En primer término, las empresas de inserción pueden seleccionar y formar a los colectivos desfavorecidos a un coste operativo inferior en relación a otras empresas e intervenciones. En este sentido coactúan de manera positiva el hecho de contar con recursos gratuitos (donaciones y voluntariado) y la experiencia y dinámica adquirida a lo largo del trabajo histórico vinculado a realidades y colectivos socioeconómicamente desfavorecidos y excluidos (Salamon, 1987). Ambos factores reducen el déficit de rentabilidad financiera ocasionado por los mayores costes de selección-formación y la menor productividad que supone el empleo de tra-

bajadores desfavorecidos. Estas ventajas comparativas les permiten desarrollar una actividad económica que posibilita a estos trabajadores dotarse de las habilidades y cualidades de empleo necesarias para su eventual incorporación en empresas tradicionales. Asimismo ello redundará indirectamente en estas empresas las cuales, aprovechando este puente o mediación proporcionado por las empresas de inserción, no tienen por que asumir los mayores costes de selección y formación que supone la contratación directa de trabajadores excluidos⁸.

En segundo lugar, se trata de empresas que cuentan con un alto potencial para convertirse en entidades fiables y con credibilidad para el sector público (preocupados por un posible enriquecimiento de los propietarios) o para los sindicatos (reticentes a cambiar salarios mínimos por salarios de formación), lo cual es altamente valioso en el ámbito de la formulación de las políticas de empleo. Los argumentos que avalan este aspecto son su carácter no lucrativo, fundamentado en la obligación de no distribución de beneficios (Hansmann, 1981) y la adopción de formas organizativas democráticas y transparentes (Defourny, 1993 ;Barea y Monzón, 1992). La restricción sobre la distribución de beneficios constituye una fuerte garantía, en un contexto en que cualquier posible beneficio que apareciera tendería a consolidar el patrimonio de la organización con la consecuencia principal de valorar la posibilidad de ofrecer esta ventaja a los trabajadores desfavorecidos. Asimismo este aspecto puede posibilitar la colaboración de estas entidades con el sector público haciéndoles destinatarias prioritarias de los fondos y ayudas públicas (reducciones salariales, subvenciones). Estas ayudas contribuirían a asegurar un saldo positivo en la entidad medido a partir del déficit de productividad de los trabajadores desfavorecidos empleados.

Las empresas de inserción pueden jugar así un papel catalizador relevante en la generación y la praxis de las políticas activas de empleo a través de la presión-negociación y autoimplicación. Ello no obstante sobre la base de que ambos sectores obedecen a diferentes y, a menudo, contradictorias lógicas, en virtud de lo cual pueden generarse diversas estrategias de actuación (Borzaga, 1996; Gidron, Kramer y Salamon, 1992): 1) estrategias de concertación-asociación con el sector público, bien sobre una base de gestión cooperativa, o bien según una lógica de instrumentalización a través de la subcontratación; 2) estrategias de descentralización, en cuyo contexto las entidades de inserción comparten, en teoría, las responsabilidades establecidas por el sector público; 3) estrategias experimentales, donde las empresas de inserción no detentan un claro y sólido reconocimiento en el ámbito de las actuaciones públicas.

8- En este sentido determinados autores como Borzaga, Gui y Povinelli (1997) señalan que las empresas de inserción pueden ofrecer una especie de certificado acreditativo de la capacidad de los trabajadores desfavorecidos propiciando, en virtud del proceso de formación-inserción practicado, tanto la fiabilidad de los propios trabajadores como la reputación de las empresas.

Asimismo el carácter específico de sus intervenciones les permite adaptarse a cualquier ambiente y situación (Casado, 1991), propiciando actuaciones selectivas, particulares y localistas, en función de las necesidades de cada individuo y colectivo, hecho que confiere a estas entidades un carácter idóneo para el desarrollo de las actividades de inserción.

Por último la propia presencia del voluntariado, y el hecho de que los beneficiarios de la iniciativa sean los propios miembros junto a los promotores y a otros trabajadores con capacidad laboral normal permite una más eficaz consecución de objetivos. Se trata de iniciativas que parten y se nutren de la propia sociedad, de donde emanan los problemas y necesidades sociales, corresponsabiliza a los propios implicados, que consideran a las entidades hechas por y para ellos mismos, y al resto de la sociedad como beneficiaria última de tales iniciativas. El hecho de que fomenten la participación de los trabajadores al invertir en información, permite hacer un mejor uso interno de los beneficios de la organización⁹ (Sajardo, 1996b).

El éxito de las empresas de inserción en la consecución de sus objetivos se ve condicionado por una serie de aspectos (Lepri, 1996): 1) que la actividad productiva a desarrollar se lleve a cabo con criterios de empresa; 2) que los colectivos objetivo dispongan de un mínimo suficiente de actitudes en el acometimiento de una actividad laboral, (realmente resulta difícil, por ejemplo, la inclusión de personas con graves minusvalías en procesos productivos reales); 3) que exista una mayoría de trabajadores con capacidad normal, en el ámbito de cada empresa, que garantice el correcto desenvolvimiento de la actividad; 4) que el proyecto formativo global y los programas personalizados a desarrollar queden perfectamente definidos y determinados tanto en su concepción como en su modo de operación; 5) que se localicen los huecos de actividad, tanto de producción como de profesión, adecuados a las características y especificidades de los trabajadores desfavorecidos, lo cual actúa como una condición para su posterior inclusión en el mercado normal de trabajo; 6) que se genere la máxima conexión de las iniciativas de inserción con las empresas tradicionales, que permita no sólo la aparición de información bilateral sobre cualidades, capacidades y profesiones requeridas, sino la mutua corresponsabilidad de éstas en la tarea de inserción que contribuya a borrar las reticencias en la contratación de estos trabajadores y a elevar el grado de reputación y fiabilidad de las propias empresas de inserción, y 7) que se fomente una colaboración pluriinstitucional, funcional y financiera, en la que junto a las iniciativas de inserción confluyan instituciones, entidades y agencias públicas y pri-

9- En este sentido Askildsen & Ireland (1993) analizan como las obligaciones y objetivos propios de estas empresas, claramente diferenciadas de las empresas que buscan la maximización del beneficio, logran fomentar y conseguir más incentivos para invertir en capital humano.

vadas con el objetivo común de la inserción laboral (como agencias de desarrollo local, administraciones públicas, empresas tradicionales, agencias de rehabilitación de disminuidos, entidades de colocación, etc).

Sin embargo, estas organizaciones adolecen de ciertas limitaciones, que tienden a reducir el ejercicio eficaz de su labor. En primer lugar, se habla del carácter particularista de sus intervenciones (Ballet, 1996), tendente a seleccionar a los trabajadores más prometedores en detrimento de los más necesitados, bien en el momento de su admisión para la formación en la entidad, o bien realizándose en el momento posterior de la eventual incorporación de los mismos al mercado laboral normal, mucho más exigente dadas las características de estos colectivos. Esta tendencia particularista, explicada por la necesidad de que estas entidades alcancen y mantengan un cierto nivel de productividad que garantice su supervivencia, puede ser generalizada para cualquier tipo de medida de inserción, salvo en el caso de la contratación directa por el sector público o en talleres protegidos. En virtud de ello, la intervención de las empresas de inserción no debe perseguir exclusivamente la inserción del trabajador en el mercado laboral normal, sino que la política de inserción debe incluir medidas complementarias destinadas especialmente a los trabajadores más desfavorecidos, como la incorporación estable en las empresas de inserción para aquellos que tras el itinerario o proceso de inserción ésta no ha sido posible.

En segundo término, debe señalarse la debilidad financiera intrínseca de que adolecen las empresas de inserción, en cuya generación se aglutinan varios aspectos. De un lado, la precariedad de las financiaciones públicas, de manera especial en el contexto político dominante, donde confluyen cuantías insuficientes, retrasos en pagos, carencia de acuerdos en pliegos de condiciones y licitación, lentos procesos de tramitación, revisión paulatina y, a veces arbitraria, de baremos ausencia de criterios orientativos a largo plazo y una falta de consistencia y continuidad en los mecanismos, modalidades y prácticas que garantice la continuidad de los proyectos (Sajardo, 1997b). De otro lado, el difícil acceso a métodos de financiación con un interés soportable y comparable al del resto de iniciativas empresariales, hecho éste resultado de una serie de aspectos, como son, el difícil acceso de las empresas de inserción al mercado de capitales debido a su intrínsecamente débil estructura patrimonial y financiera (Hansman, 1987), la carencia particular y, a veces inexistencia de fondos propios, y la desconfianza mostrada por las instituciones financieras respecto de estas iniciativas, en relación a las empresas tradicionales, valoradas por éstas exclusivamente en términos de su inferior rentabilidad económica (mayores riesgos, superiores gastos de gestión, clientela reducida, deficiente profesionalización de su gerencia, etc). Por último la reducida capacidad para movilizar y captar el ahorro de los particulares, en parte debido a la inexistencia de instrumentos de canalización adecuados, así como por los potenciales problemas de free-rider que implica la realización de actividades de naturaleza pública bajo el sistema de financiación voluntario que suponen las empresas de inserción.

Se plantea asimismo la posibilidad de generar una especie de competencia desleal para con el resto de empresas tradicionales que trabajen en el mismo sentido restándoles cuota de mercado, dado el menor coste laboral unitario con que cuentan las empresas de inserción en virtud de las ventajas laborales con que cuentan y las facilidades financieras a que tienen acceso (ayudas públicas, financiación privilegiada...). No obstante, este factor se ve limitado en la medida en que las empresas de inserción tienden a ubicarse en segmentos de mercado escasamente explotados por las empresas capitalistas, como son el reciclaje, la ecología, el comercio justo, los servicios de proximidad, etc (Vilanova & Vilanova, 1996).

Junto a ello no deben olvidarse las dificultades de estas empresas para conseguir, en sentido genérico, aceptación y reconocimiento social, y en particular una reputación suficiente por parte de las empresas que conforman el mercado laboral normal y que facilite culminar así su labor de inserción a través de la contratación efectiva de los trabajadores desfavorecidos, pero potencialmente productivos tras el proceso de selección-formación. El factor explicativo de este resultado es el retraso técnico y organizativo de estas empresas respecto del resto, que evidencia la dificultad de realizar una formación profesional verdaderamente reconocida y ratificada en el mercado exterior. En este contexto coactúan negativamente las dificultades financieras de estas empresas determinantes de una insuficiente capitalización limitadora de sus posibilidades de maniobra, una deficiente cultura de empresa o el desarrollo de actividades productivas excesivamente limitadas como para dotar a los trabajadores de las capacidades y habilidades posteriormente requeridas en el mercado externo.

Asimismo, cabe mencionar el denominado carácter amateurista, o la carencia de profesionalidad, con que cuentan, genéricamente, las intervenciones de las entidades de Economía Social (Salamon, 1986), y que se hace particularmente gravosa en el caso de las empresas de inserción, en virtud de lo cual se torna necesario contar con la solidaridad comunitaria y el voluntarismo, y en suma el apoyo del tejido socioeconómico (local) que les ayude a mantener y desarrollar su competitividad. Esta limitación no solo se expresa en sus deficientes modos gerencial y de planificación, sino en su dificultad para movilizar recursos financieros (Sajardo, 1997a).

Por último no deben denostarse las deficiencias que sufren las empresas de inserción, y que se concretan en la dificultad para controlar la asignación real de los beneficios y resultados de la actividad (Ben-ner y Van-Hoomissen, 1991) junto con los escasos incentivos a la eficiencia mostrados por los gerentes-directores de estas entidades, dada la restricción en la distribución de beneficios que les caracteriza, y que determina la absoluta independencia entre sus retribuciones y sus esfuerzos realizados (Hansmann, 1980, 1987, 1996).

6. Conclusiones

El desempleo estructural constituye uno de los más importantes problemas económicos de los países desarrollados, no solo por su cuantía, que afecta a casi la mitad de los desempleados, sino también por los procesos de involución socioeconómica que genera, en términos de descualificación profesional, exclusión social y marginación.

Esta desestabilización de la condición salarial afecta más gravemente a colectivos discapacitados y a colectivos de baja instrucción y alta desestructuración social, que conforman el grupo de trabajadores desfavorecidos.

Como determinante de esta situación debe considerarse una extensa gama de disfunciones en el propio mercado laboral, entre las que destacan deficiencias en los mecanismos que regulan su funcionamiento con el desigual trato realizado entre trabajadores tendente a primar a los ya empleados, las estrategias y procesos de selección-contratación de las empresas, rigideces salariales y asimetrías informativas, a lo que debe unirse el progresivo proceso de reducción en sus cualificaciones y de motivación a medida que la duración del desempleo aumenta, y que tiende a agravar y perpetuar su situación.

Junto a las tradicionales políticas pasivas de lucha contra el desempleo, se han desarrollado una extensa gama de políticas activas de empleo, centradas en contrarrestar los fallos del mercado de trabajo y las medidas contradictorias que han ocasionado y fomentado la exclusión de estos colectivos del empleo. Así, se instrumentan políticas de compensación, en cuyo contexto se fomenta la formación-orientación escolar y profesional junto con los programas de motivación y fomento de búsqueda de empleo; las políticas reguladoras que establecen obligaciones, condiciones y deberes a las empresas; las políticas de sustitución, donde el sector público realiza directamente intervenciones de inserción, junto con las nuevas políticas que apuestan por el empleo asistido, la formación en taller y los servicios personalizados de empleo.

No obstante, cuando estas medidas políticas son evaluadas en términos de empleo, ingresos o calidad en el trabajo de los colectivos desfavorecidos su eficacia es limitada. En este sentido se relacionan su reducida capacidad para cambiar el comportamiento selectivo de las empresas, la dificultad de gestión y cumplimiento de las cuotas obligatorias, su carácter temporal e inespecífico con una fuerte lejanía del mundo real y de las habilidades requeridas por las empresas, la manifiesta incapacidad del sector público para elevar la productividad del trabajador, o la escasez de recursos y medios empleados, sobre todo en la Europa Meridional. Ello sin olvidar los potenciales efectos de estigmatización para el colectivo implicado, el derroche de recursos humanos potencialmente improductivos que su ineficacia genera o los problemas éticos que supone el desempleo de una parte potencialmente creciente de la población en un momento importante de su vida social y económica.

La teoría y la práctica de las políticas de inserción a colectivos desfavorecidos confluyen en señalar la importancia de nuevas formas de intervención, destacando las empresas de inserción, entidades típicas de economía social, concibiendo su labor no solo como instrumento preciso de intervención sino también como objetivo final de inserción.

Las empresas de inserción, cuya actividad ha sido especialmente relevante desde principios de los ochenta, se han desarrollado en toda la Unión Europea bajo diferentes orígenes, modalidades, organización, forma jurídica y financiación. Así, se habla de empresas de inserción de carácter asociativo en Francia, Bélgica o Reino Unido, cooperativas de solidaridad social en Italia, y de manera muy incipiente están surgiendo en España sobre variadas formas jurídicas.

Las empresas de inserción plantean la inserción laboral de colectivos desfavorecidos a través del desarrollo de una actividad económica. Combinan la lógica empresarial con la social, ofreciendo a estos colectivos una oportunidad para participar en una actividad productiva real adaptada a sus posibilidades y capacidades específicas, con el objeto de recuperar habilidades y cultura de trabajo, responsabilidad y cualificación profesional, autoafirmación y reestructuración de relaciones sociales básicas.

A tal efecto estas iniciativas se avalan por una serie de rasgos específicos, como son su original estructura del capital social, en virtud de la cual no existe distinción entre capital social y trabajo, su carácter no lucrativo, su carácter de sociedad participativa, la realización de actividades productivas de interés social, su carácter privado e independiente del sector público y la posibilidad de contar con el apoyo de recursos voluntarios.

Las empresas de inserción constituyen una respuesta innovadora y eficaz a la política de inserción laboral de colectivos desfavorecidos, contribuyendo, asimismo, a mejorar el funcionamiento del mercado laboral. Estas empresas pueden seleccionar y formar a tales colectivos a un coste inferior al de otras empresas e intervenciones públicas. El uso de recursos voluntarios o la experiencia histórica adquirida contribuye a reducir el déficit de rentabilidad financiera que supone el empleo de estos trabajadores desfavorecidos. Su propio carácter no lucrativo y la adopción de formas organizativas democráticas dotan a las empresas de inserción de un alto potencial para convertirse en entidades fiables para el sector público en el ámbito de las políticas activas de empleo. El carácter específico y localista de sus intervenciones, adaptado a cualquier ambiente y situación, la utilización de recursos voluntarios y el tratarse de iniciativas que emanan y se nutren de la propia sociedad, de donde se generan los problemas y necesidades sociales dota de eficacia a sus intervenciones e idoneidad en la realización de las actividades de inserción.

No obstante, en el éxito de la labor de las empresas de inserción confluyen como condiciones la necesidad de que la actividad económica a desarrollar se lleve a

cabo con criterios de empresa, que el colectivo objetivo disponga de un mínimo de actitudes para el acometimiento de una actividad, la existencia mayoritaria de trabajadores con capacidad normal que garantice el correcto desenvolvimiento de la misma, la perfecta identificación del proyecto formativo global y los programas personalizados a desarrollar, la localización de huecos de actividad adecuados a las características de los colectivos desfavorecidos, la máxima conexión con las empresas tradicionales, y una sólida colaboración funcional y financiera entre todas las instituciones y agencias públicas y privadas implicadas en la inserción.

Una serie de limitaciones restringen la labor de las empresas de inserción. El carácter particularista de sus intervenciones, tendente a seleccionar a los colectivos más prometedores en detrimento del resto; problemas financieros determinados por una insuficiencia de recursos públicos, el restringido acceso al mercado de capitales y una reducida capacidad para movilizar el ahorro privado; la posible aparición de competencia desleal para con las empresas tradicionales; la relativa dificultad para conseguir aceptación, reconocimiento social y una reputación suficiente por las empresas tradicionales; el carácter poco profesional y planificado de sus intervenciones, y las deficiencias genéricas de que adolecen estas entidades para controlar la asignación de los beneficios y resultados de la actividad, junto a los escasos incentivos con que, en general, cuenta su aparato gerencial.

Bibliografía

- AA.VV. (1992): *Annuaire National*. Comité National des Entreprises d'insertion, Paris, France.
- AA.VV. (1994): "Notas sobre posibles medidas jurídicas a adoptar para regular a las empresas de inserción". *Seminario Empresas de Inserción*, Cáritas Española. Febrero 1994, El Escorial, Madrid.
- AA.VV. (1997): "Políticas contra la exclusión social", *Documentación social*, nº 106, Cáritas Española.
- AA.VV. (1995): "La inserción por lo económico", *Dossier nº 38*, Cáritas Española.
- AA.VV. (1993): "Formación, empleo e inserción", *Dossier nº 28*, Cáritas Española.
- AA.VV. (1994): *Empresas de Inserción* Seminario Promovido por Cáritas Española con la participación de representantes de diferentes asociaciones, fundaciones y organizaciones sociales, Febrero, 1994.
- AA.VV. (1993): *La inserción, a debate*, Documentos de bienestar social, Gobierno Vasco. Departamento de Trabajo y Seguridad Social.
- Aguilar, M., Gaviria, M. y Laparra, M. (1994): "Por el desarrollo de las estructuras de inserción por lo económico", *Proyectos de Integración del Programa IMI*, Madrid, Junio, 1994.
- Aguilar, M., Gaviria, M. y Laparra, M. (1995): "*La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*", Ed. FOESSA, Madrid.
- Aganzo, A. y Linares, E. (1997): "Hacia una redistribución solidaria de la riqueza: Medidas desde la política de Empleo y Medidas desde la política de Protección Social", *Documentación Social*, febrero-marzo 1997.
- Arulampalam, W. et al (1996): *Modeling Work-related Training and Training Effects using Count date Techniques*, ESCR Research Center on Micro-social Change University of Essex, citado en Borzaga, C., Gui, B. y Povinelli; F. (1997) op. cit.
- Askildsen, J. y Ireland, N. J. (1993): "Human Capital, Property Rights and Labour managed firms", *Oxford Economic Papers*, nº 45.
- Ballet. J. (1996): *Les Enterprises de Sokidarité* mimeo, Université de Versailles, St. Quentin en Yvelines.
- Barea, J. (1991): "La economía social en España", Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, vo 1.

- Barea, J. y Monzón, J. L. (dirs) (1992): *Libro Blanco de la Economía Social en España*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Ben-Ner, A. (1994): "Who benefits from the Nonprofit Sector? Reforming law and Public Policy towards Nonprofit Organizations", *The Yale Law Journal*, vol. 104, nº3.
- Ben-Ner, A. & Van-Hoomissen, T. (1991): "Nonprofit Organizations in the mixed economy", *Annales de L'Économie Publique, Sociale et Cooperative*, Ed. Boeck-Université, Liège.
- Borzaga, C., Gui, B. y Povinelli, F. (1997): "Inserción por el trabajo de personas desfavorecidas. El papel de las entidades no lucrativas", en Defourny, J., Favreau, L. y Laville, J. L. (dirs) (1997a), op. cit, págs. 275-294.
- Borzaga, C. (1996): "Paro de larga duración e iniciativas de inserción por la economía", en Vidal, I. (Coord) (1996), op. cit, págs. 39-56.
- Borzaga, C. (1997): "El impresionante desarrollo de las cooperativas sociales", Defourny, J., Favreau, L. y Laville, J. L. (dirs) (1997a), op. cit, págs. 107-136.
- Cachón, L. (1993): *Los nuevos yacimientos de empleo en España* Departamento de Estudios de la Fundación Tomillo.
- Casado, D. (1991): *Organizaciones voluntarias en Europa*, Ed. Acebo, Madrid.
- Chaves, R. y Sajardo Moreno, A. (1997): "El tercer sector como realidad institucional. Delimitación y cuantificación en España y otros países desarrollados", *Revista Ekonomiaz*, nº39, págs. 82-107, Bilbao.
- Defourny, J. (1993): "Vers une économie politique des associations", *Working Paper of CIRIEC-International*, nº1, Liège, Belgique.
- Defourny, J. & Favreau, L. & Laville, J. L. (1997a) (dirs): *Inserción y nueva economía social. Una visión internacional*. Ed. CIRIEC- España. CIRIEC-International. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Defourny, J., Favreau, L. y Laville, J. L. (1997b): "Inserción y nueva economía social: comparación internacional e invitación a la reflexión", en Defourny, J. & Favreau, L. & Laville, J. L. (1997a) (dirs), op. cit, págs. 337-356.
- Defourny, J., Nyssens, M. y Simon, M. (1997): "De las asociaciones sin ánimo de lucro a la sociedad de finalidad social", en Defourny, J., Favreau, L. y Laville, J. L. (1997a) (dirs), op. cit, págs. 81-106.
- Demoustier, D. (1996): "Necesidades y formas de inserción por lo económico", en Vidal, I. (Coord) (1996), op. cit, págs. 59-64.
- Demoustier, D. (1997): "De las estructuras diversificadas a la encrucijada de los caminos", en Defourny, J., Favreau, L. y Laville, J. L. (1997a) (dirs), op. cit, págs 40-80.

- Eme, B. (1997): “Órdenes legítimos de participación social y lógicas de cambio social”, en Defourny, J., Favreau, L. y Laville, J. L. (1997a) (dirs), op. cit, págs. 297-318.
- Erhel, C., Gautié, B., Gazier, B. y Morel, S. (1996): “Job opportunities for the hard to place, in Schmid, G. et al (Eds) (1996): *International handbook on labour market policy and policy evaluation*, Ed. Elgar.
- Gazier, B., Gautié, J. y Silvera, R. (1993): “Coûts salariaux et politique de l’emploi: perceptions, stratégies, indicateurs”, Rapport pour le Ministère du travail, Paris.
- Gui, B. (1991): “The economic rationale for the third sector, nonprofit and other noncapitalist organizations”, *Annals of Public and Co-operative Economics*, vol. 61, nº4, págs. 551-572.
- López Aranguren, G. (1997): *La inserción a debate*, Cáritas, Madrid.
- Hansmann, H. (1980): “The role of Nonprofit enterprise”, *The Yale Law Journal*, vol. 80, nº 5, págs. 835-910.
- Hansmann, H. (1987): “Economic Theories of Nonprofit Organization”, en Powell, W. (ed) (1987): *The Nonprofit Sector A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press.
- Hansmann, H. (1980): “The role of nonprofit enterprise”, *The Yale Law Journal*, vol. 89, nº 5.
- Haveman, R. H., Halberstadt, V., y Burkhauser, R. V. (1984): *Public Policy toward disabled workers*, Londres, Cornell University Press.
- Hansmann, H. (1996): “Too many Organizations? Problems of entry and exit, en *le organizzazioni senza fini di lucro*, Ed. Giuffrè, Milán.
- Lepri, S. (1996): “Experiencias de economía social vinculadas a la inserción laboral y a las nuevas necesidades sociales”, en AA.VV: *El autoempleo como respuesta al paro*, INFES, págs. 89-114, Madrid.
- Lepri, S. (1997) (Coord): *Imprenditori Sociali*, De. Fondazione Giovanni Angelli, Torino.
- Sajardo Moreno, A. (1996a): *Análisis económico del Sector No Lucrativa*, Ed. Tirant Lo Blanc, Valencia.
- Sajardo Moreno, A. (1996b): “Economía Social y sociedad del bienestar”, en Barea & Monzón (dir) (1996): *Informe sobre la situación de las cooperativas y las sociedades laborales*, Ed. CIRIEC-España- INFES, págs. 246-310.

- Sajardo Moreno, A. (1997a): “Las nuevas entidades de economía social en la Comunidad Valenciana”, en Tomás Carpi, J. A. y Monzón, J. L. (dirs): *El libro blanco de la Economía Social en la Comunidad Valenciana*, Ed. CIRIEC-España, págs. 379-432.
- Sajardo Moreno, A. (1997b): “La economía política de la colaboración entre el sector público y el sector no lucrativo: posibilidades y límites de una oferta mixta de bienestar social. *Revista Hacienda Pública Española*, nº 61, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- Sajardo Moreno, A. (1998): *El sector no lucrativo en el ámbito de los servicios sociales de la Comunidad Valenciana*, Ed. CIRIEC-España.
- Salamon, L. (1986): “Government and Voluntary Sector in a era of retrenchment: the American experience”, *Journal of Public Policy*, nº 6, págs. 16-23.
- Salamon, L. (1987): “Of market failure, voluntary failure and third party of government relations in the modern welfare state”, *Journal of Voluntary action Research*, vol. 16, nº 2, págs. 29-49.
- Salinas, f., García Nieto, J., Rojo, E. et al. (1990): “Renta mínima y salario ciudadano, vol 1, *Dossier nº 19*, Cáritas Española.
- Schmid, G. y Semlinger, K. (1984): *Labour market policies for the disabled. experiences from the Federal Republic of Germany Great Britain, Sweden and the USA*, De. Wissenschaftsentrum, Berlin.
- Spear, R. Leonetti, A, y Thomas, A. (1994): *Third Sector Care*, Co-ops Research Unit, Open University, Milton Keynes.
- Spear, R. (1997): “La inserción en el país de la flexibilidad”, en Defourny, J, Fabreau, L. y Laville, J. L. (dirs), op. cit, págs. 213-233.
- Toharia, L. (1996): *El paro en España: un balance*, Colegio de Economistas, Madrid.
- Vieney, C. (1986): *Les activités les secteurs et les regles des organisations de l'économie sociale*. Université de Paris I.
- Vidal, I. (Coord) (1996): *La inserción social por el trabajo: una visión internacional*. DE. CIES. Barcelona.
- Vidal, I. (1997): “Una nueva economía social aún poco conocida y reconocida”, en Defourny, J., Fabreau, L. y Laville, J. L. (1997) (dirs), op. cit, págs. 237-249.
- Vilanova, E. y Vilanova, R. (1996): *Las otras empresas Experiencias de Economía solidaria.*, Ed. Talasa, Madrid.