

Daniel Jover Torregrosa  
Equipo PROMOCIONS

## RETOS Y REALIDADES DE LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL<sup>1</sup>

Daniel Jover Torregrosa es socio, co- fundador y Presidente de la Asociación para la Promoción de Iniciativas Sociales y Económicas APRISE-Promocions. Es miembro del Centro de Estudios “Cristianismo y Justicia” del Instituto Paulo Freire y de la Red de Economía Solidaria. Es autor de diversas publicaciones entre las que destacan *Empleo juvenil. Formación e inserción social y profesional*, Editorial Popular, Madrid, 2005, y *Praxis de la esperanza-educación, empleo y economía social-*, Editorial icaria 2007.

### RESUMEN:

En el presente escrito presentamos algunas reflexiones críticas a los modos de enfocar los programas de inserción destacando su dimensión política y cultural apostando por un enfoque innovador y educativo que vaya más allá de la triste sociedad de la exclusión.

Hacemos una opción por combatir -desde la concertación, el diálogo y la cooperación- las tendencias fatalistas que consideran el paso de la precariedad laboral a la exclusión social como inevitable. Hay que evitar considerar la inserción como la generalización de la asistencia social bajo nuevos modos. La cronificación de la dependencia no puede ser una condición normal en la existencia de determi-

<sup>1</sup> Las ideas expuestas en esta ponencia se desarrollan con mayor profundidad en el libro “Praxis de la esperanza-educación, empleo y economía social-” Autor: Daniel Jover. Editorial icaria 2007.

nados individuos con especiales dificultades, bajo la coartada ideológica de la irrelevancia social de amplias capas de la población.

Queremos poner de relieve la ocultación de la dimensión político-cultural de la inserción. ¿Cómo construir nuevos vínculos sociales y nueva ciudadanía en una sociedad en la que el gran factor integrador -trabajo-, está en declive aunque permanece intacto como valor central y todos sus efectos sobre la cultura del trabajo ¿Cómo volver a pensar la refundación de los vínculos sociales en el S. XXI. sin que tengan como única y exclusiva referencia el mundo laboral del S.XX ? Cualquier respuesta pasa por incorporar la visión de educación permanente y promoción personal-comunitaria.

#### PALABRAS-CLAVES:

Programas en la lucha contra la Pobreza, inserción, políticas de integración, trabajo en red, calidad y evaluación de políticas, participación.

#### ABSTRACT

This paper presents critical opinions in relation to the different ways of approaching inclusion programmes highlighting their political and cultural dimensions while defending an innovative and educative approach which pretends to reach further than the sad society of exclusion.

We've opted for combating – with dialogue, cooperation and agreement – the fatalist tendencies that consider inevitable the transition from precarious employment towards social exclusion. Understanding inclusion as the generalisation of new types of social services needs to be avoided. The permanent dependence of individuals cannot be considered as an innate condition of the existence of individuals with special needs, under the ideological argument of the social irrelevance of these layers of population.

This article would like to emphasise the concealment of the political and cultural dimension of inclusion. How can we build new social links and a new citizenship in a society where the main inclusion factor – employment – is in decline even if it is still considered as the key value with all its effects on the working culture? How can we rethink the re-establishment of the 19<sup>th</sup> century social links without referring exclusively to the working relations of the 20<sup>th</sup> century? Any of the answers requires the inclusion of a vision based on permanent education and personal-community promotion.

#### KEYWORDS

Programmes to combat poverty, inclusion, integration policies, networking, quality and evaluation policies, participation.

## SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN: PRESENTACIÓN Y ENMARCAMIENTO GENERAL DEL TEMA.
2. DE LA EXPLOTACIÓN A LA EXCLUSIÓN.
3. INSERCIÓN SOCIO-LABORAL: UN MODO DE EVITAR LA ESCISIÓN ENTRE ECONOMÍA Y SOCIEDAD.
4. GESTIONAR LA INNOVACIÓN A FAVOR DE LA SOLIDARIDAD.
5. REINVENTAR UN NUEVO CONCEPTO SOCIAL DEL TRABAJO Y UN SENTIDO SOLIDARIO AL TIEMPO LIBERADO POR LOS AVANCES TECNOLÓGICOS.
6. OBSERVACIONES Y PAUTAS DE INTERVENCIÓN PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA FORMACIÓN E INSERCIÓN SOCIO-LABORAL.

## 1. INTRODUCCIÓN: PRESENTACIÓN Y ENMARCAMIENTO GENERAL DEL TEMA

Asistimos a un período histórico de grandes cambios. La mundialización de la economía, las nuevas tecnologías, la consolidación del paro estructural así como la metamorfosis del trabajo y de los sistemas productivos nos enfrentan a un futuro incierto. También a un reforzamiento de viejas y nuevas desigualdades. Un escenario tan lleno de problemas como de promesas.

Se habla del “fin del trabajo” y del desmoronamiento de la sociedad salarial. Pero debemos ser prudentes y reflexivos para no etiquetar con respuestas simples problemas muy complejos. Corremos el riesgo de generalizar una “impresión” convirtiendo ese supuesto “fin del trabajo” en un “mito desmovilizador” que impregne de fatalismo las prácticas a favor de la inserción socio-laboral (Castel, 1995).

No nos interesa una disquisición teórica sino abordar operativamente la problemática que acompaña la inserción social y profesional de los colectivos de desempleados más frágiles y amenazados por la exclusión social.

Nuestra experiencia cotidiana como Equipo Promocions en la gestión y desarrollo de programas de formación-empleo y promoción económica, nos hace estar en contacto permanente con las diferentes realidades del desempleo y sus tipologías diversas. También con administraciones públicas y organismos con los que colaboramos. Nuestra visión está enraizada en la acción-reflexión (equipo promocions, 1996).

Teorizamos la práctica y conceptualizamos a partir de los procesos vivos para crear empleo y actividad. Por generar nuevas oportunidades de inserción. Por eso hemos tenido que ir innovando sistemas y metodologías adecuadas para dar soluciones integrales. Y este esfuerzo técnico para dar respuestas a la exclusión socio-laboral requiere imaginación y solidaridad.

¿Los programas de formación e inserción socio-laboral contribuyen a mejorar la calidad del empleo?; ¿Sirven para que los colectivos en riesgo de exclusión se integren a la sociedad con plenitud de derechos y deberes?

Los objetivos de este artículo son:

- 1) Analizar la realidad del desempleo y los programas de inserción socio-laboral intentando comprender la naturaleza de la metamorfosis del trabajo pero reconociendo el papel cohesionador que tiene el empleo asalariado como condicionador de garantías, protección y derechos.
- 2) Identificar problemas habituales y limitaciones de algunas políticas de empleo a nivel local. No se trata tanto de “inventar” nuevas medidas como de asegurar la calidad, eficacia y eficiencia de muchos de los programas existentes.
- 3) Proponer casos de buenas prácticas y ejemplos ilustrativos para mejorar los proyectos de inserción socio-laboral y solucionar situaciones de exclusión en el marco del desarrollo local.

## 2. DE LA “EXPLOTACIÓN” A LA “EXCLUSIÓN”

Ya sabemos que la situación de desempleo en el mundo no es una coyuntura cíclica. Que se superará cuando se incremente el PIB. El crecimiento puede llegar a ser “no económico”. A menudo los costes marginales derivados de los sacrificios ambientales y sociales podrían ser mayores que su valor en términos de los beneficios de la producción.

El paro en nuestras sociedades desarrolladas es casi un estado permanente intolerablemente tolerado por todos los poderes que se resignan a él como una fatalidad. No puede ser considerado una desgracia natural: el inevitable precio a pagar por el progreso material.

Existe la responsabilidad de la sociedad con respecto a sus miembros más desfavorecidos. La pobreza y exclusión social son causadas por el propio modelo de crecimiento económico que a algunos beneficia y a otros perjudica.

Un compromiso moral y un principio cívico impulsan a las sociedades democráticas avanzadas a buscar soluciones al desempleo y luchar contra la pobreza más allá de los paliativos o medidas coyunturales.

Pero esta misión no es fácil: Vivimos una múltiple transformación: crisis de intercambios y de relaciones entre la gente, entre las sociedades y las culturas, entre las personas y la naturaleza (Robin, 1994).

El paro no es un frío dato estadístico. Afecta a la economía y a la salud. Representa sobre todo el vacío y la pérdida de sentido para quienes se han instalado en él.

No podemos ignorar la espiral de fenómenos aparejada a la ausencia del empleo: ruptura de los vínculos sociales, sentido de pertenencia y utilidad, construcción de diversas formas de solidaridad, participación en la memoria histórica y conciencia de clase, etc.

Hoy vivimos una interrelación entre todos los conflictos. No es una simple carencia de trabajo: es la ausencia de oportunidades para vivir dignamente.

En el ámbito que nos ocupa, la exclusión social y laboral constituye la expresión más inhumana de nuestras sociedades contemporáneas sometidas a las exigencias del mercado único y de la competitividad, que deja fuera a los sectores más desfavorecidos. Y, sin embargo, la historia nos enseña que han sido las normativas y los derechos sociales construidos a partir del trabajo las que han promo-

vido la regulación del mercado y el compromiso de las sociedades del bienestar para no dejar desamparado a nadie.

Determinados colectivos especialmente vulnerables, sin suficiente cualificación social, cultural ni profesional viven el riesgo de deslizarse del paro a la exclusión. La consecuencia más directa es la disolución de las relaciones colectivas de solidaridad. El aislamiento y la lucha individual por obtener un puesto. La quiebra de la condición de la ciudadanía.

Si las regulaciones del trabajo son la principal garantía de cohesión social ¿qué amenazas y consecuencias prácticas comporta que la economía excluya a sectores significativos del mundo del trabajo?

Porque hay que advertir que las diversas formas de exclusión social tienen su origen en el agotamiento de un modelo de crecimiento económico que ya no genera suficiente empleo para todos los que lo demandan y que además tiene límites ecológicos claros.

En la sociedad industrial se producía el fenómeno de la “explotación”. A partir de esa experiencia se tomaba conciencia y los/las trabajadoras se auto-organizaban para defender sus intereses.

En la sociedad de la información determinados sectores no participan ni en el proceso de producción ni en el de consumo. Son excluidos y tienen mayores dificultades para tomar conciencia de su situación. Quedan inhabilitados para organizarse en busca de sus derechos. Con ello se intensifica la paradoja de que siendo el trabajo el principal modo de incorporación a la vida social, el propio sistema lo está aboliendo y precarizando masivamente.

### 3. INSERCIÓN SOCIO-LABORAL: UN MODO DE EVITAR LA ESCISIÓN ENTRE ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Los programas de inserción deben facilitar puentes entre el trabajo y la vida. El mundo vital de la mayor parte de los colectivos desempleados en riesgo de exclusión está muy alterado y afecta a su salud, vivienda, rendimiento educativo y atención a familia. Las condiciones de vida y dignidad no se ciñen al mundo laboral.

Tenemos que pensar la economía como un “sub-conjunto” y no como un super conjunto a la que se subordina todo. La “Oikonos” (economía) está subordinada al “oikólogos”(ecología).

Cada vez es mayoritario el consenso para evitar la obsesión por el crecimiento económico unidimensional y orientar el progreso económico hacia el desarrollo sostenible basado en la calidad.

La sociedad no puede ser transformada exclusivamente en “mercado” siendo sometida a sus exigencias y lógicas.

La cuestión de la ética y los valores es insoslayable. Sin embargo, hay tendencia a reducir lo político y lo social a lo “económico” y lo económico a lo meramente monetario (Passet, 1996; Sachs, 1997).

La mayor parte de políticas y programas de formación-empleo y desarrollo local van tan presionados para gestionar la urgencia que no caen en la cuenta de lo verdaderamente importante.

La distancia entre lo planificado y lo ejecutado suele ser mucha. Muchos proyectos adolecen de lo principal: ¿cual es su sentido? ¿Para qué sirven? ¿Quién cree verdaderamente en ellos?. Para que un proyecto de inserción socio-laboral cumpla sus objetivos es necesario que los responsables y participantes se identifiquen y crean en él.

Impelidos por un supuesto pragmatismo en pos de una supuesta eficacia se plantean “programas y medidas” de formación e inserción que soslayan los aspectos fundamentales: las personas y las oportunidades reales en el mercado de trabajo.

Los procedimientos burocráticos-administrativos y los procesos de toma de decisiones tecno-políticos a menudo obstaculizan el cumplimiento de los objetivos y volatilizan la propia filosofía de los proyectos.

Las mejores energías e ilusiones se estrellan. Los proyectos frecuentemente pierden el “alma” que les daba sentido y razón de ser. Son “vampirizados” por otros intereses o contingencias y sin rumbo claro naufragan a merced de las circunstancias...

Es cuestión de reestablecer las prioridades: el ser humano y sus circunstancias son más importantes que la producción. Los acontecimientos claves de la existencia: nacer, amar, vivir, morir, infancia, intercambio generacional, etc...son elementos importantes (Viveret, 1998). Trabajamos para vivir, no hay que vivir sólo para trabajar. Los bienes son inferiores a las relaciones. Muchos de estos acontecimientos vitales están mediatizados por el hecho de tener/no tener empleo.

No podemos dejar que el factor trabajo sea un elemento secundario mercantilizado y expuesto a la precariedad.

La irrelevancia social de amplias capas de población insignificante en términos de producción o consumo desplaza la gravedad del problema hacia la esfera de la vida con la pérdida de sentido y alteración de valores culturales. Este tipo de exclusión social no se reduce a la pobreza material. Marginaliza a una parte de la sociedad que sin empleo también se ve privada de dignidad, confianza en sí misma, quebrándose los vínculos que fundan el contrato social. Los individuos sin empleo que no pertenecen a ninguna red relacional son individuos cada vez más solos e inútiles. Recluidos en sí mismos se sustraen a los otros y se refuerza el proceso de degradación y marginación sin retorno.

Este aspecto no se puede eludir en la programación de ningún programa de intervención y cualificación socio-profesional. Esto constituye el “pan nuestro de cada día” para todos los profesionales, técnicos o voluntarios que colaboran en los servicios sociales, centros de salud, educadores sociales, servicios de empleo-formación etc...

Los aspectos relacionales, la voluntad, la comunicación y la capacidad de pensar y organización se deben desvelar tan importantes para la cualificación social y personal como la mera cualificación profesional.

Esos factores son los decisivos para la creación u obtención de empleo.

#### 4. GESTIONAR LA INNOVACIÓN A FAVOR DE LA SOLIDARIDAD.

La novedad histórica de la actual mutación es que la crisis del empleo es consecuencia de la abundancia y de la acumulación de riqueza. La miseria existente en el mercado de trabajo se deriva de la opulencia concentrada.

El conocimiento y la información se ha convertido en una fuerza productiva que ha desplazado al mismo trabajo. En una economía cada vez más desmaterializada en la que prevalece la producción de más alto contenido tecnológico, el trabajo sólo sirve en pequeñas cantidades y cuando es de calidad.

Consciente o inconscientemente la planificación de programas de intervención a favor de colectivos desempleados se hace pensando que el modelo de trabajo industrial era inmutable y que no estaba sujeto a ninguna circunstancia externa. Muy a menudo los esquemas organizativos y el círculo orientación-formación-inserción reflejan una manera de trabajar y organizar la producción que ya no existe.

El mercado de trabajo está experimentando una triple mutación tecnológica, organizativa y cultural. Los sistemas de formación e inserción profesional así como las políticas de empleo -sean pasivas o activas- no pueden permanecer ajenas a esta nueva realidad que economiza empleos, reduce permanentemente costes laborales y tiende a eliminar factor trabajo.

Debemos de ser capaces de reactualizar el “derecho” “al trabajo” y el derecho “del trabajo”: para que la flexibilidad y competitividad necesarias no comporten precariedad ni desmantelamiento de las coberturas y derechos sociales aparejados al empleo asalariado.

No es lícito fomentar exclusivamente una dinámica neo-darwinista a nivel social y laboral. A la lucha por conquistar uno de los pocos empleos aptos para ti. Y que sobre ese discurso uniformizador giren los sistemas de inserción, orientación o colocación.

Solamente partiendo de las diferencias y particularidades de las situaciones de desempleo se podrá abordar el conflicto en toda su extensión.

Debemos ser capaces de “reinventar” otras formas de trabajar, generar otras actividades socialmente útiles, otros empleos en sectores de innovación y cultura, medio ambiente, etc. que “enriquezcan” la vida y los territorios, liberen a las mujeres de su situación de discriminación y permita la plena incorporación de minorías y colectivos en situación de riesgo.

Ser capaces de promover una reducción sustancial de los tiempos de trabajo para redistribuir de forma diferente los tiempos de la vida y las responsabilidades familiares. Extender el derecho a la ciudadanía activa y la economía plural, potenciando el tercer sector y los valores de la cooperación, reciprocidad y donación.

Pretender lograr un “trabajo remunerado en un empleo estable a jornada completa por tiempo indefinido” como la “única vía de acceso a la identidad social y personal” y como ocasión exclusiva de definirse y de construir sentido en su propio itinerario individual es arriesgarse a abandonar al margen a muchos. Dada la fragmentación y atomización social existente donde hay una pluralidad significativa de colectivos desempleados en diferente situación de riesgo, hay que identificar claramente a los colectivo “diana” objeto de cualquier intervención para que pasen a ser sujetos agentes.

El reto de la inserción socio-laboral no reside sólo en atender y acompañar en itinerarios a los individuos sino canalizar energías e innovaciones para potenciar nuevos yacimientos de empleo, creando nuevas ocupaciones sin la obsesión de “asalarlar” y convertir en mercancía derechos y actividades que no son de la esfera lucrativa.

En efecto, tal como plantea la Comisión Europea el denominado “Tercer Sector” permite explorar y promover posibilidades de empleo. Existen muchas necesidades insatisfechas en los ámbitos de la vida cotidiana, cultura, ocio, calidad educativa, desarrollo de la comunidad, etc. a las que ni el Estado ni el mercado parecen estar en condiciones de responder.

En los últimos 20 años, en toda Europa han ido apareciendo diferentes iniciativas locales de desarrollo y creación de empleo que han incidido en estos ámbitos ensanchando los significados de la economía social hacia la economía solidaria, comunitaria, etc.

En sentido amplio, el término “tercer sistema” tiende a definir el conjunto de organizaciones que no pertenecen ni a la esfera pública ni al mundo de la empresa privada. Ofrecen bienes o servicios y realizan actividades de carácter económico pero carecen de ánimo de lucro. Prestan especial atención a los grupos desfavorecidos.

André Gorz describe acertadamente cómo se ha instaurado la ideología del “empleo o nada”:

*“Nos persuaden que no hay futuro, sociabilidad, vida, satisfacción ni realización de sí mismo fuera del circuito trabajo-empleo. Que la única elección posible es entre el empleo o la nada. Entre la inclusión por el empleo o la exclusión. Fatal dilema entre la “socialización identificadora por el trabajo” o la “desesperanza de no ser”.*

Sin dogmas ni determinismos en la gestión de proyectos debemos mantener una equidistancia frente a posiciones teóricas polarizadas que apenas dejan margen de maniobra para la intervención social y el derecho a la inserción.

La gente del mundo de la inserción nos movemos entre el posibilismo y la utopía. Ni análisis paralizantes ni ingenuidades tecnocráticas.

Desde esa perspectiva somos conscientes que las inercias culturales y las mentalidades dominantes pretenden perpetuar la sociedad del trabajo con los mismos efectos discriminatorios, sin apenas renovación y adaptando los individuos con nuevos tipos de empleos que emergen a partir de las nuevas realidades y necesidades.

Una tendencia que pretende profesionalizar y convertir en “empleo” lo que hay de más específicamente humano. Aquí llegamos a uno de los puntos críticos y conflictivos: ¿Cuáles son los límites a la monetarización y profesionalización?, ¿es posible transformar todo lo que son necesidades de los ciudadanos en demandas de servicio, sin que se queden valores culturales básicos?

Se nos ha hecho creer que el problema del paro y su solución son cuestiones individuales que residen en la motivación de cada cual. Por lo tanto, las políticas de empleo y formación se deben empeñar sobre todo en cualificar técnicamente y motivar psicológicamente a los desempleados para que luchen y sobrevivan en la “selva” del mercado de trabajo.

Es fundamental equipar cultural y educativamente a las personas para que sepan circular con autonomía y responsabilidad en un mercado de trabajo complejo y cambiante.

## 5. REINVENTAR UN NUEVO CONCEPTO SOCIAL DEL TRABAJO Y UN SENTIDO SOLIDARIO AL TIEMPO LIBERADO POR LOS AVANCES TECNOLÓGICOS.

Nuestra perspectiva se sitúa en las preocupaciones y proposiciones del debate planteado por el “Manifiesto europeo por una ciudadanía y economía plural” que gira en torno a tres ejes: reducción y flexibilización del tiempo de trabajo; derecho a un empleo y actividad, derecho a una renta para todos. Las tres medidas preconizadas por el Manifiesto forman un todo. Señalan los perfiles de una economía plural. Destacan que la economía y la sociedad no se reducen al mercado y que la base asociativa y solidaria es imprescindible para regenerar la propia economía y el empleo (Aznar, Caillé, Lavielle, Robin y Sue, 1997).

Percibimos en la actual crisis del trabajo los contornos de una nueva civilización que se configura diferentemente y busca desarrollarse más allá del modelo de la economía global caracterizada por la hegemonía del capitalismo financiero internacional.

Se trata de romper las ataduras que vinculan la resolución de todas las necesidades humanas a la prestación de un servicio profesional retribuido con dinero bajo la lógica del mercado.

Ante el paro masivo y la exclusión social la creación de empleos en los sectores productivos de bienes y servicios es algo prioritario. Pero se trata también de elegir y valorizar todas las oportunidades de desarrollo en los sectores portadores de otras dinámicas económicas, sociales y culturales. Ello implica reflejar estos pensamientos en el tiempo de trabajo productivo asalariado e impulsar en el conjunto de la sociedad tanto aquellas actividades que tienen naturaleza mercantil con aquellas otras que son irremplazablemente humanas y culturalmente autónomas de la esfera económica.

André Gorz, Guy Aznar, Jacques Robin, como otros pensadores y autores europeos están lanzando desde hace varios años el debate sobre la economía y la ciudadanía plural. En nuestro país uno de los difusores pioneros fue nuestro recordado Juan N. García-Nieto París de quién tanto aprendimos (García-Nieto et al, 1989).

Es necesario propiciar una sociedad de tiempo elegido y de la multiactividad. Sólo conocemos las fórmulas de trabajo y redistribución de tiempos y responsabilidades familiares vigentes.

Se nos hace difícil vislumbrar otras que no sean la prolongación de lo existente. Pero es legítimo plantear una perspectiva utópica que ensanche la conciencia del modo actual de organizar los tiempos y contenidos del trabajo.

Actualmente hay un tiempo profesional impuesto: el trabajo; una actividad preferente: la asalariada, y un reparto de roles hombre-mujer en el que las mujeres son discriminadas. No hay oportunidad para las experiencias de donación y reciprocidad. Ni para actividades y empresas innovadoras capaces de reconciliar iniciativa y solidaridad.

Hay que escapar del dominio del mercado y del dinero y de la esfera económica que determina la función social del trabajo. Empujar una sociedad que separa la producción del vínculo social hacia las relaciones de cooperación, reguladas por la reciprocidad y la mutualidad<sup>2</sup>.

Una sociedad en la cual cada uno pueda medirse y compararse ante los otros, ganar la estima, demostrar su valor no tanto -ni principalmente- por su trabajo profesional, ni por el dinero ganado, sino por una multitud de actividades desplegadas en el espacio público y públicamente reconocidas y valorizadas por otras vías diferentes a las monetarias.

Esta opción de sociedad está mucho más conforme a las orientaciones de las mutaciones técnicas y culturales que las vanas tentativas de reproducir y perpetuar la sociedad salarial por la extensión del concepto asalariado a todas las actividades humanas que todavía no son reguladas por el dinero bajo el esquema comprar/vender (Gorz, 1999).

Sin embargo, mientras tanto, no podemos ignorar la importancia del trabajo ni al empleo asalariado como factor estratégico de vertebración y cohesión social.

En los últimos años las instituciones europeas promocionan los denominados “Nuevos Yacimientos de Empleo” para generar nuevos oficios y actividades económicas. Entre los principales sectores se estudian los “servicios de proximidad”: comida preparada a domicilio, limpieza de la casa, cuidado de animales domésticos, cuidado de la ropa, canguros, compañía para gente mayor, servicios recreativos, etc. (Cachón, 1997).

Se fomenta el desarrollo de mercados en estos ámbitos de modo que emerjan ofertas identificables por la población y demandas expresadas en disposición

---

<sup>2</sup> ver F. Plassard, “Experiencias de donación y reciprocidad”. *Mode Diplomatique* n° 35.

de pagar. Lo óptimo es conciliar la esfera del mercado con la esfera del voluntariado y la reciprocidad para evitar la mercantilización de determinadas actividades.

En esta línea se sitúan diferentes autores y prácticas sociales: los servicios de proximidad comportan consciente e inconscientemente una elección de modelo de sociedad. Considerados bajo este prisma, se puede considerar que “los servicios de proximidad” provienen de un enfoque de economía solidaria, definida como una economía que combina los principios de reciprocidad, mercado y redistribución, en un marco institucional fundado sobre la libertad de adhesión y la igualdad de los miembros (Laville, 1994, 1995; Eme y Laville, 1994). Por su interés reproducimos la “Carta magna de los Servicios Solidarios”, presentado por J.L. Laville (1995).

## **CARTA MAGNA DE LOS SERVICIOS SOLIDARIOS**

### **Finalidad**

Los servicios solidarios tienen como finalidad:

- Crear vínculos sociales a través de actividades de servicio a las personas o a las colectividades construyendo la oferta de servicios mediante un diálogo colectivo organizado a nivel local con los usuarios;
- Recomponer las relaciones entre lo económico y lo social consolidando la oferta de servicios mediante una combinación entre diferentes formas de compromiso social y profesional y una hibridación de los recursos (recursos mercantiles obtenidos por la venta de servicios, recursos no mercantiles que provengan de la redistribución, recursos no monetarios: tiempo, competencias, saber-hacer ...).

En esas dos finalidades se expresan innovaciones de las cuales son portadoras los servicios solidarios: la construcción conjunta de la oferta y de la demanda por una parte, la hibridación de las economías por otra.

### **Principios**

Los servicios solidarios tienen como objeto ofrecer servicios de calidad, el empleo es una resultante, no un objetivo. Los empleos generados así responden a criterios de profesionalización: formación, valorización de las competencias, reconocimiento de las cualificaciones...

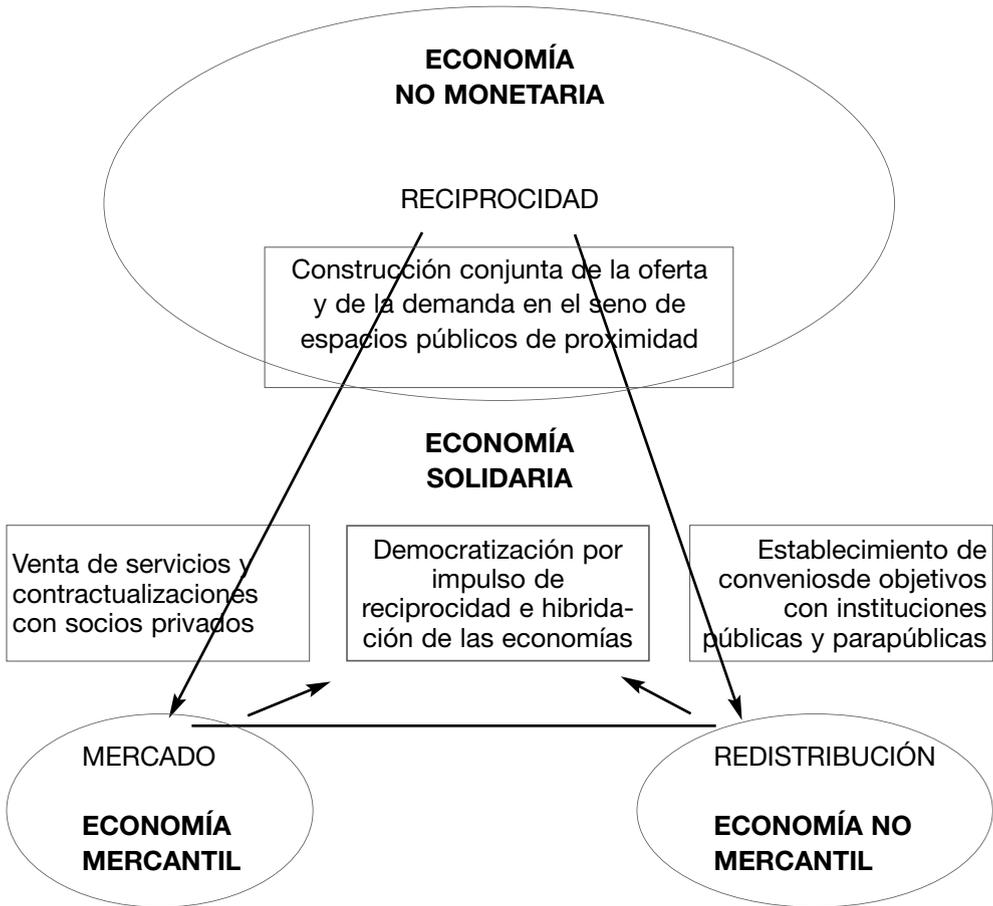
En una perspectiva de inserción de las personas en dificultades, esos servicios pueden recurrir a contratos con ayudas, pero se comprometen a desarrollar en su seno el acceso a contrato de trabajo de derecho común para todos los asalariados.

### **Estructuración**

La aplicación de esos servicios directores supone que las estructuras que los ponen en marcha gocen de una autonomía jurídica y que la actividad se encuentre bajo el control de los protagonistas implicados (voluntarios, usuarios, asalariados).

Gráfico 1

### IDEAL-TIPO DE SERVICIOS SOLIDARIOS



## 6. OBSERVACIONES Y PAUTAS DE INTERVENCIÓN PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA FORMACIÓN E INSERCIÓN SOCIO-LABORAL

En esta segunda parte presentamos algunas observaciones y recomendaciones de carácter operativo.

Las ideas y propuestas las realizamos a partir de la observación de la mayor parte de problemas que se generan en el desarrollo de programas de formación e inserción socio-laboral.

Para poderlos abordar convenientemente hay que identificar, seleccionar y analizarlos a partir de los niveles donde aparecen:

### **6.1.- Planificación excesivamente centrada en la “oferta de medidas, programas y proyectos” con desconocimiento de la “demanda”**

Suelen darse situaciones de insuficiente información del mercado de trabajo “real” y del tejido industrial o de servicios configurado por las PYMES locales. Lo mismo sucede con la falta de flexibilidad y eficiencia en los sistemas de observación y prospección del empleo así como de los métodos de diagnóstico de las necesidades de formación. A menudo se interviene sin haber identificado ni seleccionado claramente los problemas que hay que abordar con lo cual se plantean objetivos tan ambiciosos o etéreos que resulta imposible abordarlos eficazmente.

Es necesario conocer y analizar las otras intervenciones y programas similares o complementarios que ya existen en el territorio. Seguro que no será la primera vez que se hace algo de este tema. Anteriormente habrán habido tentativas o iniciativas fracasadas o exitosas: hay que tenerlas en cuenta.

Solo de ese modo se podrán fijar objetivos reales y evaluables porque se podrán alcanzar.

Priorizar un enfoque “de abajo a arriba” implica la movilización de la experiencia y conocimientos de un amplio abanico de gentes y agentes que ocupan una situación preferente para identificar problemas y necesidades locales y multisectoriales. Esta orientación garantiza la atención a las necesidades locales más evidentes para la población así como el recurso a los organismos e individuos más habilitados para ello. Se trata de crear un clima de participación e implicación cooperativa de todos los actores en forma de red.

Esto choca con las naturales envidias interinstitucionales, celos profesionales o susceptibilidades que provocan actitudes, gestos o decisiones claramente boicoteadoras que frenan o limitan el éxito.

Tan importante es la atención, formación y acompañamiento de las personas desfavorecidas como la acción por hacer emerger nuevas oportunidades y empresas.

### **6.2.- Escasa articulación e integración de las necesidades de las empresas y sectores económicos con las acciones de formación e inserción**

La falta de prospección de empleos y la poca comunicación con las PYMES y empresas mayoritarias en el territorio hace que no se aprovechen las oportunidades y deseos de colaboración que suelen manifestar. Tenemos que partir de sus realidades, tanto de sus limitaciones para superarlas como de las potencialidades para aprovecharlas.

Pero es importante establecer relaciones y diálogos ágiles y sencillos que no comporten burocratizar el trato con los empresarios y otros agentes del entorno. No se trata de “someter a un interrogatorio” al tejido PYME y a los otros equipos o entidades para ver si nos “ayudan”, “contratan” o dejan “en prácticas” a los usuarios, sino de ofrecerles servicios y colaboración en objetivos comunes.

Es imprescindible situarse adecuadamente en el contexto económico y socio-cultural. Los hábitos laborales y las culturas de empresa dominantes van a condicionar las posibilidades reales. Tanto el entorno socio-económico como los contornos institucionales y tradicionales marcarán el ámbito de lo real.

### **6.3.- Cultura de la planificación y evaluación: ganas de querer hacer bien las cosas**

Una de las grandes problemáticas reside en la ausencia de indicadores y criterios para planificar. Saber acotar las necesidades que justifican la intervención es una tarea fundamental para obtener resultados y racionalizar los recursos. Se da una falta de relación entre diagnósticos de necesidades, planes estratégicos de empleo y desarrollo local, con las acciones de formación e inserción.

A menudo el único objetivo es “conseguir dinero para financiar cosas”. Y en esas cosas no hay ni prioridades, ni sentido de la continuidad. Sólo recursos para seguir haciendo cursos.

No se desarrollan instrumentos ni metodologías adecuados a la intervención que se persigue. Cuenta más el voluntarismo y las supuestas ganas de hacer bien las cosas que no el enfoque profesionalizado y riguroso. El exceso de “creatividad” e improvisación ahoga la necesaria previsión a medio y largo plazo.

Hay una limitación de los sistemas de seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas en términos de acompañamiento y colocación real. Se observa una carencia de metodologías propias de evaluación que superen el nivel de control administrativo garantizando la valoración de resultados y de los procesos seguidos así como carencias de evaluación de la calidad total del sistema formación-empleo.

Se hace necesario superar el informe de lo efímero o anécdota fugaz para formular planes y logros que justifican su eficiencia e interés social por el impacto real y la resolución de casos.

Se hace igualmente necesario establecer un hábito de presentar resultados y Memorias anuales con todas las actividades realizadas, gastos efectuados y éxitos obtenidos. No suelen darse canales de comunicación serios. Prima la espectacularidad o la “foto” fácil de la nota “en prensa” pero no se comunican ni resultados ni ejemplos de buenas prácticas.

Plantear la evaluación como modo de comunicación es una forma efectiva de estimular la participación, reforzar la identidad local, realzar el protagonismo de las personas destinatarias de las acciones, hacer evolucionar las mentalidades y los valores culturales. En definitiva concebir la comunicación como un proceso de educación social. Es un instrumento de presentar balance y someter a discusión la pertinencia y transparencia del modelo. Fomenta claramente la construcción de una ciudadanía activa invitando a instituciones y personas a hacer algo positivo a favor del empleo, la inserción y el desarrollo local.

#### **6.4.- Desconexión entre programas y agentes**

Es patente la descoordinación entre agentes, organismos y recursos humanos que intervienen en el territorio de la ciudad así como la inexistencia de procesos y objetivos comunes que los una y ausencia de grupos de trabajo conjuntos.

Existen programas y técnicos que inciden en los mismos temas. Pero la dependencia de distintos organismos y el hecho de no tener establecidos unos mecanismos de comunicación y trabajo conjunto provoca una descoordinación y “rivalidad interinstitucional” inadmisibles. Para superar esto se hace necesario crear espacios a modo de “Mesas de Planificación y Coordinación” para promover y

desarrollar programas que respondan a los mismos indicadores y criterios, así como avanzar en el sentido de los modelos europeos de “Pactos Territoriales”, Planes locales de inserción por lo económico (PLIE), Inserción y empleo, Misiones locales, etc..

Sería recomendable determinar el análisis y valoración de los puestos de trabajo correspondientes a las distintas misiones de las organizaciones responsables de promoción económica y empleo estableciendo un “Catálogo de Funciones y tareas” con el objetivo de clarificar funciones y rentabilizar al máximo los recursos humanos disponibles.

Sabido es que cuando se aprueba un proyecto lo “fundamental” es contratar directamente a técnicos o expertos para que se hagan cargo de la gestión y ejecución del proyecto. Deben de proceder del desempleo. Se les ofrece contratos en precario con duración limitada a la finalización del proyecto. Sin capacidad de decisión ni autoridad reconocida casi por nadie en la institución. Demasiados handicaps para que cumpla bien su función sin caer en “stress” o melancolías, o por el contrario, se les suba “el cargo a la cabeza” y adopten actitudes petulantes ante el resto de profesionales, equipos y entidades...etc.

Con estos condicionantes es difícil consolidar y enraizar localmente el proyecto. Se persiguen soluciones “endógenas” coherentes con las políticas generales aplicadas en el territorio.

### **6.5.- Poco hábito de trabajo en equipo, falta de dirección y capacidad para tomar decisiones**

Hemos detectado que uno de los factores que más incide en la aparición de conflictos es la falta de claridad y exactitud de los datos y la información real que se maneja. Algunos de estos incidentes o desajustes más significativos son:

- Ambigüedad o carencia de criterios “objetivos y reconocidos” para la resolver problemas cotidianos de gestión en los que hay que decidir.
- Inconcreción de los acuerdos y conclusiones elaborados en los grupos de trabajo que se constituyen. No hay cultura de trabajo en equipo. Confusión entre el nivel de “conversación” y el “espacio de decisión”.
- Insuficiente relación y presencia de la dirección en los centros y servicios terminales para el usuario. Riesgo de que la excesiva autonomía provoque atomización.

- Falta de liderazgo y estructura de mando efectiva. Quien conoce el problema no tiene capacidad de decisión y quien dirige y tiene poder efectivo está alejado de la gestión.

### **6.6.- Servicios de información, acogida, orientación y acompañamiento**

La experiencia demuestra que si existieran y funcionaran correctamente estos servicios básicos de atención a la gente serían innecesarias muchas acciones más caras y complejas. Las personas que nos preocupan tienen sobre todo necesidad de ser escuchadas y acogidas, ¡ Piden trabajo y les damos formación!.

Hay una notoria falta de información y medios humanos, materiales y tecnológicos apropiados a esta función estratégica. Conveniencia de elaborar un Plan concertado de información y orientación profesional directamente vinculado con las ofertas de empleo, de educación y formación permanente así como las oportunidades de prácticas en alternancia en empresas, o empleos protegidos, programas de Garantía social o equivalente junto con los Centros de Formación Profesional y de Educación de Personas Adultas.

### **6.7.- Mejorar el sistema de información y comunicación**

Es imprescindible disponer rápida y actualizadamente de la información precisa y fluida para la rapidez y operatividad de respuestas.

Crear y potenciar una red de información descentralizada y flexible es fundamental para garantizar el derecho básico a la información. Un primer nivel se sitúa como “derecho ciudadano” que se estructura a través de la publicidad oficial y toma forma de Leyes, Órdenes, Resoluciones y otros procedimientos normativos propios del Derecho público que como institución debe garantizar. Este esfuerzo por garantizar la “transparencia” en los criterios de acceso y procedimientos de gestión y organización es clave para potenciar la calidad y el reconocimiento social de las acciones a favor del empleo y el desarrollo local que lleva a cabo la entidad.

En la medida que se establezcan reglas claras y normas operativas para los programas también se está ayudando a regular y consensuar los intereses de los interlocutores y destinatarios.

Por otra parte hay que clasificar y ordenar toda la información que se genera en el proceso con el fin de disponer actualizados todos los datos significativos. Es importante definir los circuitos de transmisión y de acceso así como establecer

un sistema tecnológicamente avanzado para difundir y recoger informaciones útiles para la toma de decisiones.

Este procedimiento de clasificación, ordenamiento y tratamiento de todas las informaciones derivadas de la organización y gestión de programas sería de gran utilidad para explorar resultados e interpretar datos necesarios para el tratamiento estadístico y las evaluaciones correspondientes.

### **6.8.- Coordinación y complementariedad entre la formación profesional de base y la especializada. Falta de educación y cultura**

Un dato que llama la atención es la composición mayoritaria del desempleo formada por personas sin cualificación o escasos recursos culturales. Se impone una atención personalizada para elevar el nivel de cualificación tecnológica y cultural de los desempleados. Y en esa perspectiva dar un trato específico y diferenciado al desempleo femenino. En las ciudades y comarcas es posible articular la Formación Profesional de Base, competencia del sistema educativo, con la Formación Profesional Ocupacional, competencia de la laboral. No puede ser que una institución (Ayuntamiento, por ejemplo) promueva "otro" sistema de formación para el empleo propio que coexiste con otras ofertas sin ningún tipo de vínculos más allá que el de las buenas formas.

Los espacios de comunicación, negociación y acuerdos deben estar claramente establecidos para garantizar la coherencia y eficacia del sistema de formación profesional en el territorio. Sólo de este modo la formación ocupacional como instrumento para el desarrollo económico y social estará estrechamente relacionada con el sistema educativo y con el sistema económico local teniendo presente el conjunto de la realidad social y los cambios en el mercado de trabajo de la zona.

Uno de los aspectos decisivos es la ordenación y desarrollo de la denominada "Garantía social" prevista en la LOGSE y que se enmarca en acciones de Iniciación Profesional para jóvenes desempleados sin cualificación. También la posibilidad de recuperación de formaciones básicas de los desempleados integradas en acciones globales de educación de adultos. Ya existen iniciativas positivas en este terreno con los Centros de Educación de Adultos y asociaciones de promoción social-laboral: habría que incrementarlos y darles continuidad en el medio y largo plazo.

El proceso de Reforma de la Formación Profesional, el papel de INEM, los acuerdos de los sindicatos y la patronal para la gestión de la Formación Continua y su aplicación específica en el territorio, la distribución de competencias entre la

Administración educativa y la laboral y las directrices europeas son procesos vivos que están reorganizando los escenarios posibles de la formación para el empleo. La Formación Ocupacional no puede suplir carencias del sistema universitario ni de la educación de personas adultas. Todo ello no es eximente para realizar acciones sensatas y de la máxima calidad asumiendo todo el proceso complejo de remodelación de los servicios públicos/privados para el empleo, la formación y la inserción.

### **6.9.- Apoyo decidido a la actividad socio-económica y la micro-PYME del territorio para que emerjan nuevos yacimientos de empleo**

Una de las contribuciones más efectivas al desarrollo de la economía local en un territorio es incentivar el espíritu de empresa aumentando las posibilidades de éxito de las iniciativas emprendedoras con el fin de generar un potencial suplementario y creciente de oportunidades de empleo en todos los sectores.

Para ello el organismo implicado debe impulsar junto a las otras instituciones y actores del desarrollo programas operativos para:

- Detectar proyectos existentes de creación de nuevas PYMES y facilitar su concreción.
- Detectar e incentivar los proyectos de modernización y diversificación dentro de las PYMES existentes colaborando en su realización.
- Suscitar la creación de empresas promoviendo técnicas de simulación y gestión empresarial.
- Contribuir a crear y consolidar cultura emprendedora y fomentar el sentido de la iniciativa entre el mundo educativo.
- Promover nuevos yacimientos de empleo.

### **6.10.- Desarrollar metodologías activas de acompañamiento y tutorización de los/as nuevos/as emprendedores/as.**

El objetivo que se debería pretender es ofrecer a todas las nuevas empresas y organizaciones del tercer sector una orientación general del proyecto que favorezca la puesta en marcha de sus iniciativas, favoreciendo su autonomía y evitando el “asistencialismo empresarial” o la dependencia exclusiva de subvenciones de la misma institución.

Para ello se deberán potenciar programas de creación de nuevos proyectos y desarrollo de empresas y nuevos emprendedores/as en el territorio con el objetivo de:

- Seleccionar y evaluar nuevos proyectos de creación o diversificación de empresas mediante un primer test de viabilidad basado en el autodiagnóstico empresarial.
- Facilitar conjuntamente con los emprendedores una definición clara de objetivos y estrategias.
- Establecer una plan preciso de acciones a llevar a cabo.
- Ayudar a los/as emprendedores/as en su reflexión estratégica, a fin de que realicen la toma de decisiones adecuada.
- Orientación para elaborar su propio Plan de Empresa.
- Ofrecer formación empresarial adaptada a los niveles y características.
- Estimular incentivos en el tercer sector.

#### **6.11.- Articular lo público y lo privado para una mejor gestión de la política de formación e inserción en el marco del desarrollo local.**

Esta apreciación tiene como objetivo hacer visible un elemento oculto en muchos lugares: aparentemente no hay iniciativa privada ni asociativa implicada en la gestión o prestación de servicios. La presencia de la Administración pública y la funcionarización de todas las necesidades del desempleo y la creación de empresas es aplastante. Convendría introducir mecanismos de eficacia y eficiencia que a menudo vienen dados cuando hay cierto estímulo a la competencia y a la búsqueda de resultados.

“Conveniar”, “concertar”, “contratación de prestación de servicios” “gestión mixta público-privado” etc. son términos que deberían ser normales para crear cultura de la iniciativa y de la actividad. Sería también un buen mecanismo para ayudar a crear sector asociativo y privado competitivo reconociendo que existe mercado en el sector servicios a la empresa, el empleo y el desarrollo.

Externalizar determinados servicios puede suponer racionalizar gastos y priorizar atenciones clarificando las funciones de lo público y el espacio legítimo que le corresponde al sector privado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZNAR, G., CAILLÉ, A., LAVILLE, J.L., ROBIN, J. y SUE, R. (1997): *Vers une Économie Plurielle. Un travail, une activité, recome pour tous.*, ed. Syros.
- CACHÓN, L. (1997): “La Formación y los nuevos yacimientos de empleo en España”. *REIS*, nº 77-78, paginas 117-135
- CASTEL, R. (1995): *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard,
- EME B. y LAVILLE, J.L (1994): *Cohesión Sociale et emploi*, Desclée de Brouwer, Paris.
- EQUIPO PROMOCIONS (1996): *El Empleo de los Inempleables* , ed. Popular.
- GARCÍA-NIETO, J.N. et AL (1989): *La Sociedad del Desempleo*, CCJ.
- GORZ, A (1997): *Misères du présent, richesse du possible*, ed. Galilée.
- LAVILLE, J.L. (1994): *L'Économie solidaire: une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, Paris.
- LAVILLE, J.L. (1995): “Los Servicios de proximidad: una elección de la sociedad”, en Isabel Vidal (Coord) (1995): *Inserción social por el trabajo. Una visión internacional*. CIES, Barcelona.
- PASSET, R. (1996): *L'économique et le vivant*,.Económica, Paris.
- VIVERET, P. (1998): “En pas perdre sa vie à la gagner”. *Transversals sciences/cultures* nº 50.
- ROBIN, J. (1994): *Quand le travail quitte la société post-industrielle*, Grit, Paris.
- SACHS, I (1997): *L'Écodéveloppement. Strategies pour le XXI siècle*, ed. Syros.