

DOSSIER

## La inserción socio-laboral en la encrucijada (Retos y realidades)

### The placement insertion in the crossroad

**Daniel JOVER TORREGROSA**

Director de Formación de PROMOCIONS  
—Servicios avanzados para el Desarrollo— Barcelona

#### RESUMEN

*El Manifiesto Europeo por una Ciudadanía y Economía Plural ha marcado una pauta en el debate sobre la inserción socio-laboral en Europa al centrar la atención en aspectos como la reducción del tiempo de trabajo o los ingresos de inserción. En lo esencial, este debate ha puesto de relieve la necesidad de superar el fatalismo implícito en la consideración del paro y la exclusión como fenómenos inevitables. Igualmente se resalta el papel decisivo de la formación para el empleo en los procesos de transición a la vida activa. Por un lado, la formación para el empleo, entendida como educación para el cambio, es un dispositivo básico para el desarrollo de competencias como la toma de decisiones, la asunción de riesgos y el «aprender a ser». Por otro, es evidente que los programas de formación-empleo han de superar ciertas deficiencias que a menudo impiden servir eficazmente a los participantes, como la disgregación y la falta de continuidad. Precisamente por esas dificultades, el objeto de este artículo es presentar algunas observaciones de carácter operativo que tienen que ver con el mejor conocimiento de la demanda social, la integración con la economía real y el desarrollo de dispositivos de planificación y evaluación. Finalmente, la descripción de un cierto número de experiencias en España y Europa sirve para ilustrar las nuevas tendencias que aportan un plus de imaginación y eficacia a la resolución de los problemas locales.*

#### PALABRAS CLAVE

*Desarrollo local, Inserción sociolaboral, Iniciativas de empleo-formación.*

#### ABSTRACT

*The European Manifest for a Plural Citizenship has marked a rule in the debate on the insertion into work and active life in Europe when centering the attention in aspects like the reduction of the time of work or the insertion revenues. In the essential thing this debate has emphasized the necessity to overcome the implicit fatality in the consideration of the unemployment and the exclusion like unavoidable phenomend. In the same way, the decisive paper of training is stood out for in the transition processs into active life. On one hand the*

*training for employment understood as education for the change is a basic device for the development of competencies like the taking of decisions, the assumption of risks and learning «how to live». On the other hand, it is evident that the training programmes and employment must overcome certain deficiencies that often prevent to serve the participants efficiently as the desintegration and the lack of continuity. As for those difficulties, the object of this article is to present some observations and recommendations of operative character related to the best knowledge of the social demand, the integration with the real economy and the development of devices of planning and evaluation. Finally the description of a certain number of experiences in Spain and Europe allows to illustrate the new tendencies that contribute an imagination bonus and effectiveness to the resolution of the local problems*

### KEY WORDS

*Local development, insertion into active life, employment-training initiatives.*

## INTRODUCCIÓN

Una aproximación al debate sobre las alternativas al paro de los colectivos más desfavorecidos –y en especial de los jóvenes– no puede soslayar tres grandes ejes de reflexión que a modo de conflictos vivos polarizan apasionadamente las propuestas actuales:

- 1) REDUCCIÓN DEL TIEMPO DE TRABAJO.
- 2) ECONOMÍA PLURAL Y SOLIDARIA.
- 3) INGRESOS MÍNIMOS DE INSERCIÓN.

En función de donde se coloque el acento y se priorice unos aspectos sobre otros prevalecerán diferentes posiciones.

Estos tres elementos configuran el *Manifiesto Europeo por una Ciudadanía y Economía Plural* - «Un trabajo, una actividad y una Renta para todos» que actualmente se debate en diferentes foros y con el que se identifica el autor de este artículo.

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 salarial.

## 1. CONCILIAR EL DERECHO

### «AL» TRABAJO Y EL DERECHO «DEL» TRABAJO

En este nivel hay una confrontación teórica con fuertes implicaciones prácticas. Se refiere a cuáles son los «costos» globales de hacer prevalecer el empleo como «prioridad de las prioridades», a las condiciones de trabajo y a los derechos y responsabilidades en las relaciones laborales.

El «Derecho del trabajo y de la Seguridad Social» ha desarrollado todo un conjunto de normas que velan por garantizar condiciones de salud, higiene, cualificación, salarios, coberturas y prestaciones sociales a los trabajadores y trabajadoras. Muchas de ellas son conquistas sociales logradas con esfuerzos y sacrificios del movimiento obrero y las fuerzas progresistas.

Esta es una de las más conocidas contradicciones:

Un mal trabajo, un contrato temporal, una ocupación parcial, unas prácticas en empresa, etc., ciertamente pueden convertirse en la vía de acceso al mundo laboral para muchísimas personas. Demasiadas exigencias y purismos

al principio puede bloquear las formas de acceso y la predisposición de los empleadores.

Por otra parte hay que evitar que el «voluntarismo» de las partes (trabajador/a y empleador/a) –que son desiguales y con intereses contrapuestos– reduzca la obtención del puesto de trabajo a una mera transacción-negociación interindividual. Convirtiendo un derecho en una mercancía o un privilegio.

Sin embargo en épocas de escasez de empleo adquiere vigor aquello de que «más vale algo que nada».

¿Cuales son los límites al empleo sin plenos derechos ni pleno respeto a todo el cúmulo de legislación laboral y social que se ha venido desarrollando en la Europa civilizada.?

El trabajo proporciona –a quien lo tiene– sentido de pertenencia y utilidad, además de acceso a la renta y consumo vía salario. Pero sobre todo otorga confianza y seguridad frente al futuro y sus contingencias... Cuando se rompe la estabilidad y se generalizan las amenazas a la durabilidad del puesto de trabajo ¿Cómo se regula el miedo y la inquietud que ello conlleva.?

En el mundo de la formación e inserción profesional también se ha reproducido este debate del mal menor o cómo hacer de la «necesidad virtud». Un supuesto pragmatismo de la eficacia reduce todo el problema de la inserción a su dimensión formativa y ésta a la mera transmisión de información y técnicas. Obsesionados por el objetivo de enseñar, olvidan que su principal misión consiste en facilitar aprendizajes sólidos y significativos.

Hace veinte años los problemas de desempleo se asimilaban generalmente a «disfunciones» coyunturales del mercado

de trabajo y a desajustes entre «oferta y demanda», de modo que eran los individuos los que tenían que prepararse y adaptarse a los requerimientos de la producción.

No se vislumbraba ni el cambio de era ni las metamorfosis del trabajo que acompañaban al advenimiento de la sociedad de la información.

Hoy parece que hay cambio de registro.

La Unión Europea reconoce que la fractura social y el paro masivo son intolerables y contradicen el espíritu en que se asienta la cohesión y la ciudadanía. No sólo constituyen un factor de riesgo sino que también es un elemento perturbador que limita la competitividad y la prosperidad económica.

Ya no se designa tanto como problema del individuo sino problema de sociedad, de opción colectiva. Sobre todo cuando los límites ecológicos y sociales del crecimiento económico han sido sobrepasados y hay consenso para adoptar modelos de «desarrollo sostenible», «desarrollo humano», «economía plural y solidaria» etc., como otros paradigmas que reemplacen a los caducos centrados dogmáticamente en el «neoliberalismo», la globalización del capital o la mundialización de los mercados.

Ciertamente hay que combatir las tendencias fatalistas que consideran el paso del paro 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 determinados individuos con especiales dificultades, bajo la coartada ideológica de la irrelevancia social de amplias capas de la población.

## 2. LA MEJOR FORMACIÓN PARA EL EMPLEO ES UNA BUENA EDUCACIÓN PARA EL CAMBIO

No se puede romper la alianza estratégica que interrelaciona el sistema de educación-formación con el trabajo social-comunitario más genuino y confluyen «naturalmente» en el ámbito de la inserción. Vinculada la inserción al dominio de la formación profesional y ocupacional no puede soslayar la dimensión social, cultural y educadora que tiene.

En estos últimos tiempos hemos observado todo tipo de medidas y programas que consideraban la función «inserción» como una mera prolongación o variante de la formación profesional. Se configuran alrededor de una lógica de ser «puente» hacia el empleo en el mercado de trabajo «realmente existente» que es el que le da la razón de ser.

El proyecto de formación-inserción busca abordar los problemas propios de una falta de adaptación de los «demandantes de empleo» a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo y a las nuevas tecnologías productivas.

Desde esta visión adquieren un relieve fundamental los conceptos de «empleabilidad», «motivación», «adquisición de competencias relacionales y sociales», del tipo «orientación y búsqueda de empleo», a menudo cayendo en la exaltación del «currículum» profesional sin «vitae».

Para el grupo de desempleados «normalizados» socialmente y con cualificación suficiente esta estrategia puede dar resultados. Sin embargo para los que carecen de cualificación social, cultural y profesional apenas sirve. Aquí hay que priorizar el aprendizaje de conocimientos y habilidades socio-culturales y sobre todo educar la voluntad y la confianza en sí mismos.

Normalmente las propuestas de formación ensalzan prioritariamente la impor-

tancia de los contenidos y niveles técnicos. Cuanta más y mejor información se transmite, mayor «capacitación» tendrán los alumnos/as. Pero lo que, en definitiva, es «clave» para obtener trabajo no es sólo la cualificación del «capital humano» y el «saber-hacer» sino el «capital relacional» y el «saber estar».

La dimensión curricular y la obsesión por la supuesta eficacia ocupacional se han enseñoreado de los programas de formación-inserción. Sin embargo tenemos que reconocer que cada vez se da más el fenómeno de «disputa» por los pocos empleos disponibles. Y en un contexto de crisis estructural y cambio tecno-organizativo de la empresa adquieren un valor fundamental los aprendizajes-no escolarizables: Actitudes y modo de comportarse; capacidades de comunicación y de relación; posición familiar y redes sociales; trayectoria biográfica y profesional; las estrategias y opciones personales, etc.

No se puede «ningunear» a la educación y a la formación la función que tiene en el ámbito de la responsabilidad, toma de decisiones, asumir riesgos, los valores y símbolos: en su contribución al «aprender a ser mejor persona».

## 3. INSERCIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO Y EN LA VIDA SOCIAL

En el actual contexto económico y productivo las personas requeridas por el mercado de trabajo han de tener una mentalidad prospectiva, creativa, flexible, con capacidad de iniciativa y trabajo en grupo. Estos valores no se educan espontáneamente. Se deben estimular desde todas las instancias educativas y culturales del entorno. Pero también la empresa debe adaptarse a esos cambios y convertirse en una verdadera organización «cualificante» y educadora sometida a la cultura de la

calidad total que pone en el centro las personas.

Afortunadamente esta genealogía híbrida del concepto «inserción» ha evitado que sea patrimonializada en exclusiva por ningún interés corporativista o profesionalizante.

Y permite que acoja en su magnífica polisemia experiencias prácticas y formulaciones teóricas plurales que ponen en el centro de sus proyectos las personas concretas con sus necesidades y esperanzas.

Por eso son necesarios los «planes conjuntos», la visión general. Salir de la tiranía tecnicista del «cómo hacer» sin rebajar los planteamientos y el sentido de «qué hacer». Conscientes de los cambios profundos y de la envergadura de los desafíos, muchos promotores y agentes han impulsado formas organizativas mixtas, basadas en el trabajo cooperativo y en red, fomentando culturas que generan actividad, iniciativa y solidaridad. Esos dispositivos priorizan un objetivo común: ayudar a madurar y desarrollarse social y profesionalmente a todos los participantes por encima de las dificultades y problemas burocrático-administrativos.

Es muy importante no contribuir involuntariamente -a través de los programas de formación-inserción- a legitimar la dualización social, consolidando situaciones de precariedad o fomentando la irregularidad en cuanto a derechos socio-laborales.

La inserción no se puede agotar en la obtención del puesto de trabajo. Implica un ejercicio consciente de ciudadanía y democratización continua de las relaciones laborales y de la vida social.

#### **4. FRENTE AL EMPLEO: ¿INNOVAR O RESISTIR?**

En la lucha contra la exclusión prevalece el objetivo de recuperar oportuni-

des y «abrir» huecos en el mercado de trabajo, aunque esté saturado. El paradigma «empleo productivo asalariado» para todos a pleno tiempo continúa vigente para muchos planificadores y gestores de programas, con lo cual se multiplican y fragmentan múltiples medidas en torno al objetivo de «Inserción». El modelo laboral convencional se reproduce en los sistemas de formación-empleo. Presionados por los objetivos a corto plazo a menudo se evita planificar el medio-largo plazo o los impactos en otras esferas de la vida.

¿Cual es el sentido y el proyecto global que los sostiene?

La inserción participa intensamente del imaginario de la integración salarial como la formula perfecta por excelencia.

Podemos tener la impresión de que en torno a la inserción se ha configurado un mosaico inmenso y diverso de prácticas contradictorias. Campo de múltiples respuestas a una cuestión de fondo que no se ha formulado. Puede ser que tras el activismo y la obsesión por la supuesta «eficacia» de la formación e inserción laboral se pretenda ofrecer múltiples respuestas a una pregunta que no se ha explicitado:

#### *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?

## 5. POTENCIAL DE INNOVACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN EMPLEO

Muchas de las iniciativas y proyectos alternativos buscan ayudar a personas concretas que han quedado excluidas de los sistemas reglados. Pretenden que encuentren su camino en la vida laboral y personal. Para ello buscan fórmulas de intervención más integrales, con implicación de varios agentes, con objetivos consensuados y compartidos, con capacidad decisoria real por parte de los formadores y de los participantes, conectados con la realidad social inmediata.

Sin embargo suele ocurrir que estos proyectos son demasiado pequeños y frágiles.

Los programas y espacios de inserción tienen fecha de caducidad incorporada. A menudo revientan. Su tiempo es fragmentado y no permite que se proyecten, las relaciones sociales son temporales y débiles. Los equipos técnicos y cuadros gestores e institucionales de la inserción suelen ser múltiples, sucesivos y heterogéneos. Solo posibilitan experiencias parciales y provisionales.

La falta de continuidad y consolidación de los cuadros institucionales apenas genera seguridad y confianza. Ni los propios técnicos son capaces de transmitir energía ni entusiasmo a los participantes porque son conscientes de la falta de convicción y continuidad de los proyectos. Todo se desmorona con la finalización de los contratos de inserción. A pesar que la transferencia de lo aprendido en y por los proyectos piloto a los sistemas ordinarios constituyen un objetivo de muchas de las iniciativas comunitarias, apenas se obtienen resultados.

El conjunto de iniciativas y programas unificados bajo la égida de «Tratamiento social y formativo del paro» provoca una paradoja:

A pesar de que en todos ellos ocupa un puesto central la innovación en la manera de concebir, realizar y evaluar las acciones combinadas de información-formación y orientación. Lo cierto es que hay una utilización del tiempo ocupado solo en formación sin acciones productivas o de conexión con actividades económicas. Muy a menudo lo realizado no coincide con lo programado y lo deseable no es lo posible.

Se concebían inicialmente como procesos de transición al mercado de trabajo o estructuras de cualificación profesional de los individuos, procedentes de colectivos de desempleados, amenazados por la exclusión.

Esta lógica de inserción se detiene cuando no abundan los puestos de trabajo adecuados para la tipología de usuarios/as que tratamos.

En la medida que no se da animación socio-económica ni el mercado de trabajo absorbe ni regulariza a esos colectivos, la inserción puede acabar significando la ocupación de puestos de trabajo transitorios, haciendo actividades descualificadas. Uno de los efectos de esta dinámica es que acaban generando sub-mercados de carácter secundario tutelados y sin plenos derechos socio-laborales.

No es bueno contraponer los sistemas educativos-formativos a los proyectos de «formación-inserción» porque lo cierto es que nadie tiene el monopolio de la innovación ni de la calidad. Podemos encontrar experiencias «piloto» totalmente burocratizadas y rutinarias que apenas son capaces de proporcionar un barniz cualificante bajo la concepción «tecno-milagrosa» de la «formación» curalotodo. Y programas ordinarios de educación y formación con resultados extraordinarios porque no se han alejado ni de la realidad social ni de los intereses y necesidades de los participantes.

## 6. DERECHO A LA ACTIVIDAD, DERECHO AL EMPLEO

Vemos como la falta de ideas y de perspectivas emancipatorias se compensa con nuevas palabras «fetiche». Si en el horizonte lúgubre de la sociedad del desempleo no se vislumbran mejores oportunidades de inserción se produce una búsqueda insaciable de «nombres». Como si al evocar los nombres emergiera otra realidad deseada.

Sabido es que los nombres no hacen la cosa. Y sin embargo el «nominalismo» es una de las características propias de las políticas de empleo .

Algo parecido ocurre con el término «Nuevos Yacimientos de Empleo».

Las connotaciones mineras hacen evocar el campo semántico: Filón, veta, gravas, residuos, mineral precioso, ganga, procesos de extracción, a cielo abierto, galerías subterráneas, ... peligros de derrumbe... etc. Evocaciones que llenan de cromatismo metafórico este apasionante debate.

«Antiguos oficios: nuevas profesiones».

A menudo tras el ampuloso nombre de «Nuevos Servicios de Proximidad» se esconden variantes «postmodernas» de los viejos oficios de la neo-domesticidad o trabajos de servidumbre. Los que tienen todo el «tiempo» sobrante prestan servicios para cuidar-limpiar y atender las necesidades de otros provocadas por su «falta de tiempo».

En Francia hay abierto un debate muy interesante sobre cómo hacer «solventes» determinados servicios y co-financiar parte del costo con el objetivo de que emerja de la «economía negra-sumergida» dignificando determinadas tareas. Sirve el modelo «mercado» para mercantilizar esas actividades propias de la esfera de la reproducción y lo doméstico.

Otra estrategia de inserción es la que está basada en la lógica de creación directa de actividades económicas. También surge del corazón del trabajo social en Francia.

Ésta es una reacción por paliar la escasez de empleos aptos para los desempleados procedentes del mundo de la exclusión.

Toda la constelación de iniciativas y movimientos: Empresas de Inserción, Asociaciones intermediarias, «*Regis des quartier*», Centros de Entrenamiento y Adaptación a la Vida activa, etc, a pesar de sus diferencias y peculiaridades convergen en dos metas:

1. Formación para los colectivos alejados del mundo del empleo y propiciando a los más aptos oportunidades de trabajo tutelado.
2. Creación de variantes de mercado protegido -o sustitución de mercado de trabajo- para aquellas personas definitivamente no aptas para incorporarse a la vida laboral normalizada.

## 7. OBSERVACIONES Y PAUTAS DE INTERVENCIÓN PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSERCIÓN SOCIO-LABORAL

En este escrito 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:

**Planificación excesivamente centrada en la «oferta de medidas, programas y proyectos» con desconocimiento de la «demanda»**

Insuficiente información del mercado de trabajo «real» y del tejido industrial o de servicios configurados por las PYMES locales. 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 habrá habido tentativas o iniciativas fracasadas o exitosas: hay que tenerlas en cuenta.

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

Si priorizamos un enfoque «de abajo 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 multi-sectoriales. 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 actitu-

des, 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.

**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 comporte 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.

**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 crite-

rios 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 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. Carencia de metodologías propias de evaluación que superen el nivel de control administrativo garantizando la valoración de resultados y de los procesos seguidos: Evaluación de la calidad total del sistema formación-empleo.

Superar el informe de lo efímero o anécdota fugaz para formular planes y logros que justifiquen su eficiencia e interés social por el impacto real y la resolución de casos.

Se hace 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 comunica 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.

### **Desconexión entre programas y agentes**

Es patente la descoordinación entre agentes, organismos y recursos humanos que intervienen en el territorio de la ciudad. 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. Avanzar en el sentido de los modelos europeos de «PACTOS TERRITORIALES»: «PLIE» (Planes locales de inserción por lo económico, 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 técnicos o expertos para que se hagan cargo de la gestión y ejecución del mismo. 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 *hándicaps* 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 petulantantes 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.

### **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 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.

### **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 en colaboración con los Centros de Formación Profesional y de Educación de Personas Adultas.

### **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 funda-

mental 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, Ordenes, 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 en 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 tener 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.

### **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 administración 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 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 socio-laboral, habría que incrementarlas y darles continuidad a medio y largo plazo.

El proceso de Reforma de la Formación Profesional, el Papel de INEM, los Acuerdos entre Sindicatos y la Patronal para la gestión de la Formación Continua

y su aplicación específica en el territorio, y la distribución de competencias entre la Administración educativa y 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.

### **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 concretización.
- 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.

### **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 deberá 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 las tomas de decisiones adecuadas.
- Orientación para elaborar su propio Plan de Empresa.
- Ofrecer formación empresarial adaptada a los niveles y características.
- Estimular incentivos en el tercer sector.

### **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.

### **8. ALGUNAS EXPERIENCIAS ILUSTRATIVAS EN ESPAÑA Y EUROPA**

Presentamos brevemente algunas iniciativas de creación de empleo y promoción económica interesantes en España que han aportado un plus de imaginación y eficacia a la resolución de problemas locales.

1. Desde el Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana (IMPIVA)

se han impulsado la RED de CENTROS EUROPEOS DE EMPRESA E INNOVACIÓN a nivel territorial así como los INSTITUTOS TECNOLÓGICOS de carácter sectorial para apoyar la modernización e innovación tecnológica de sectores tradicionalmente implantados en determinadas zonas con abundancia de PYMES y empleos. Algunos de ellos, como la Cerámica en Castellón o el Calzado de Elda y Elche, son internacionalmente conocidos como ejemplos de especialización flexible capacidad de adaptación a las coyunturas y fluctuaciones de mercado.

Su presencia y prestigio entre las PYMES les lleva a ofertar una gama de servicios enfocados a mejorar la competitividad, innovación y diversificación del tejido económico de la Comunidad Valenciana. Las políticas de Desarrollo Local que realizan los Ayuntamientos de la zona están coordinadas con estos dispositivos de regeneración industrial y empresarial.

2. En Catalunya, la Generalitat promueve un modelo de colocación que se fundamenta en la RED de Centros colaboradores de formación ocupacional y Orientación profesional. La intermediación entre oferta y demanda de empleos la realizan los propios Centros colaboradores privados que tienen acuerdos efectivos con las empresas de distintos sectores. Cada programación anual de Formación debe garantizar resultados comprobados de inserción profesional para que sea subvencionada por el Gobierno regional. Este estímulo lleva a los centros a crear mecanismos estrechos de colaboración con empresas donde realizan funciones de prospección de empleos convirtiéndose de hecho las empresas y el sector privado de la formación en los mejores «Observatorios» del mercado de trabajo local. Algunos Ayuntamientos establecen acuerdos de colaboración con Centros de Formación privados para complementar la oferta de formación e inserción

profesional evitando duplicidades y competencia desleal.

3. En Barcelona, el Área de Asuntos Sociales y Juventud del Ayuntamiento saca a licitación, mediante concurso público el contrato de Prestación de Servicios para la Inserción Laboral de colectivos con dificultades. En el proyecto de intervención se establecen los acuerdos y las garantías de equidad, calidad y eficacia que debe regir la gestión a cargo de una entidad especializada en este ámbito. La acción profesional realizada y la metodología basada en itinerarios personalizados de inserción laboral tienen un éxito notable para este tipo de públicos, convirtiéndose en un ejemplo positivo de gestión mixta eficaz.

4. En Extremadura, la Sociedad para la Promoción y el Desarrollo del Valle del Jerte, en una iniciativa de desarrollo rural y creación de empresas a partir de la innovación y diversificación de su economía comarcal. De carácter público y mixta la participación de todos los agentes económicos, financieros y cooperativos importantes, ha permitido captar recursos y potenciar sinergias para consolidar un tejido empresarial cooperativo de carácter competitivo basado en la cultura local.

5. El Ayuntamiento de Denia (Alicante) junto con los municipios de Benisa, Pego, Javea y Diputación de Alicante junto con el INEM, han constituido un Consorcio para la Recuperación de la Economía y la Actividad de la Comarca de la Marina Alta (CREAMA).

Su Plan estratégico de creación de empleo y actividad se fundamenta en el modelo de Desarrollo Humano promoviendo una tipología de iniciativas compatibles con la preservación del medio ambiente, la riqueza paisajística y la calidad de vida de este bello litoral mediterráneo. Uno de sus proyectos es apoyar las nuevas iniciativas empresariales de la población europea residente en la zona atrayendo inversiones e inteligencia con actividades de dimensión europea: Empleos de Calidad y en sector del Medio Ambiente. Durante los años anteriores habían desarrollado una activa política de formación profesional y de transición de jóvenes de la escuela a la vida activa fomentando valores y actitudes emprendedoras y un espíritu de colaboración entre todas las instituciones de la zona. Fruto de todas esas inversiones «intangibles» ha emergido esta singular Agencia de Desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

Ajuntament de Barcelona. *Projecte Jove. Política Integral de Joventut*. Barcelona, 1985.

Aznar, Guy; Callé, Alain; Laville, Jean Louis; Robin, Jacques; Sue, Roger. «Vers une Économie Plurielle. Un travail, une activité, recome pour tous». Ed. Syros, 1997.

Cachón, Lorenzo. «La Formación y los nuevos yacimientos de empleo en España». REIS, nº 77-78.

Castel, Robert. «Les Métamorphoses de la question sociale». Une chronique du salariat. Fayard, 1995.

Comisión Europea. Libro Blanco del Empleo: «Crecimiento, Competitividad, Empleo».

Eme, B. y Laville, J.L. «Cohesión Sociale et emploi». Paris, Desclée de Brouwer, 1994.

Equipo Promocions. «El Empleo de los Inempleables». Ed. Popular, 1996.

Europe 99. Project de Civilisation «*Developpement Cooperation, Activité*». Elements pour un debat europeu.

García-Nieto Paris, J.N. y otros. «La Sociedad del Desempleo» CCJ, 1989.

García-Nieto, Juan; Rojo Torrecillas, Eduardo y otros: «*La sociedad del Desempleo*». Centro de Estudios Cristianismo y Justicia. Barcelona, 1989. «Por un Proyecto de Sociedad en Clave de Utopía».

Gorz, André. «Misères du présent, richesse du possible». Ed. Galilée, 1997.

Jover, Daniel. «*La Formación Ocupacional*». Ed. Popular, 1990.

Jover, Daniel. «*Formación, Inserción y Empleo Juvenil*». Ed. Popular, 1988.

Jover, Daniel. Artículo: «*Problemas y Oportunidades de la Inserción Social y Profesional*». Revista de Serveis Socials nº 27, 1994, Generalitat Valenciana.

Jover, Daniel. «*El Concepto Joven y la Heterogenidad de la Realidad Juvenil*». Ponencia publicada en «Desarrollo Local y Políticas de Juventud» en Principado de Asturias, 1991.

Laville, J.M. «Los Servicios de proximidad: una elección de la sociedad». En *Inserción social por el tra-*

*bajo. Una visión internacional*. Isabel Vidal (Coord), CIES Barcelona 1995.

Laville, J.M. «L'Économie solidaire: une perspective internationale», Paris, Desclée de Brouwer, 1994.

Passet, René. «L'économique et le vivant». Paris. Económica 1996.

Plassard, François. «Experiencias de donación y reciprocidad». *Mode Diplomatique* nº 35.

Robin, Jacques. «Quand le travail quitte la société post-industrielle».

Robin, Jacques. «*Quand le Travail Quitte la Société Pos-Industrielle*». Grit. Transversales Science et Culture. Paris, 1993.

Sachs, Ignacy. «L'Écodéveloppement» *Strategies pour le XXI siècle*. Ed. Syros, 1997.

Viveret, Patrick. «En pas perdre sa vie à la gagner». *Transversals sciences/cultures* nº 50.

Río del, E.; Jover, D.; Riesco, L. «*Formación y Empleo. Estrategias Posibles*». Ed. Paidós, 1993.