

Encuentro de expertos en Inclusión Social en Aragón IntegrACTÚA

Activación de las personas con especiales dificultades de acceso al empleo



Fundación Luis Vives

Encuentro de expertos en Inclusión Social en Aragón IntegrACTÚA

**Activación de las personas
con especiales dificultades
de acceso al empleo**



Activación de las personas con especiales dificultades de acceso al empleo¹

Begoña Pérez Eransus
Universidad Pública de Navarra

1. Diagnóstico de la problemática

Una aproximación a las políticas de activación

En los últimos años se está realizando un importante esfuerzo por coordinar las políticas sociales y de empleo con el fin de favorecer el acceso al mercado laboral de los colectivos que quedan al margen a través del diseño de lo que ha venido a denominarse *políticas de activación*. Esta denominación, frente a las medidas “pasivas” de protección económica, describe a aquellos programas de formación y empleo que tienen la finalidad de facilitar la vuelta al mercado laboral de los desempleados².

Las políticas de activación en su origen en los años setenta, denominaban acciones de reciclaje profesional y orientación laboral diseñadas con el fin de que los trabajadores que ya estaban en el mercado, o se encontraban temporalmente en desempleo, pudieran adaptarse de forma ágil a las necesidades del nuevo contexto económico. Posteriormente la extensión de las políticas de activación en Europa, en los ochenta, vino de la mano de su orientación a determinados colectivos que habían sido especialmente afectados por la crisis de empleo: desempleados de edad avanzada y jóvenes que nunca habían accedido a su primer empleo. En estos casos, la formación y los programas de empleo público permitían acortar la distancia existente entre su nivel de cualificación y los requerimientos del mercado laboral.

No fue hasta los años noventa, con la fuerte expansión del empleo en Europa, cuando el principal desafío para la activación lo constituyeron aquellos colectivos en situación de pobreza y exclusión social que permanecían en la asistencia y presentan niveles más bajos de empleabilidad.

¹ Este texto ha sido elaborado a partir de otro más amplio publicado en: Jaraiz (Coord.) (2009). *Actuar ante la exclusión*. Fundación FOESSA, Colección de Estudios Sociales.

² Pérez Eransus, B. (2005), *Políticas de Activación y Rentas Mínimas*. Madrid: Fundación FOESSA.

En los últimos años, atendiendo a las evaluaciones de los programas de activación destinados a población excluida que muestran la baja empleabilidad de algunos colectivos, se defiende una concepción más amplia del término activación que trata de trascender el ámbito de lo laboral incluyendo ámbitos como el de la participación social, las relaciones sociales o el ocio. Bajo esta concepción, las políticas de activación estarían orientadas a favorecer el aumento de la participación social de las personas excluidas. Esta última definición de activación la acercan más a otros conceptos de mayor tradición en el ámbito de la intervención social con población en situación de dificultad como puede ser el de *inserción o incorporación social*. En ambos casos se hace referencia aquellos procesos de acompañamiento social que buscan la promoción de la autonomía de las personas a través de la mejora de sus condiciones de vida y sus capacidades³. En este caso también se entiende que el proceso de inserción o incorporación trasciende al ámbito laboral y hace referencia a una sinergia de recursos que incluyen además la adquisición de habilidades sociales, la solución de problemáticas sociales, el acceso a los sistemas de protección social.

La activación como herramienta de lucha contra la exclusión social

El empleo se fue constituyendo a lo largo del siglo XX como uno de los principales vínculos de integración social en nuestra sociedad. De este modo, el salario facilita la subsistencia, pero además desde la revolución industrial, nuestro sistema de bienestar se ha construido en torno al empleo. El contrato laboral no sólo se convertía en una fuente de ingresos estables y medianamente elevados (facilitando el acceso a la propiedad de la vivienda y el consumo), sino que además conllevaba el acceso a una serie de derechos sociales generalizados como son la educación, la salud y las prestaciones sociales en caso de jubilación, enfermedad, viudedad o desempleo. De esta forma el empleo estable, de al menos una persona en cada familia, se constituía en factor de integración social para el conjunto de sus miembros. La segunda función del empleo como parte de un modelo de integración social ha sido la de ser generadora de reconocimiento social, de identidad social. Las personas se han definido, en parte, por su aportación a la sociedad, se reconocen a sí mismas y son reconocidas por los demás en relación con el empleo que ocupan.

El potencial integrador del empleo fue asumido desde sus orígenes por los servicios sociales públicos que dedican parte de su esfuerzo a favorecer el acceso al empleo de las personas vinculadas con la asistencia. A menudo, incluso constituyéndose ellos mismos en dispositivos de intermediación con el mercado laboral y en ocasiones, colaborando con otros organismos públicos o de iniciativa social en el diseño de fórmulas de orientación, formación o contratación especialmente adaptadas a las características de la población en la asistencia. En el seno de estas nuevas experiencias de inserción laboral (empleo protegido, dispositivos de formación, empresas de inserción) se descubren nuevos potenciales rehabilitadores del empleo entendido como un entorno adecuado para la formación en habilidades sociales y laborales, la creación de relaciones sociales e incluso

3 Gaviria, M., Laparra, M. y Aguilar, M. (1991). *La integración*. Madrid: Consejería de Asuntos Sociales.

como mecanismo terapéutico relacionado con la superación de determinadas situaciones de aislamiento social, enfermedades mentales o dependencias (Aguilar et al., 1989).

Existen múltiples potencialidades que ofrece la creación de puestos de trabajo de inserción en la intervención con personas en situación de exclusión:

- Desde el punto de vista de la protección económica, el acceso a dispositivos de empleo suele suponer una percepción económica mayor que la de las rentas mínimas y además el periodo trabajado en ocasiones da derecho a prestaciones por enfermedad y desempleo con lo que se prolonga la protección económica de las familias.
- Desde el punto de vista de la inserción laboral el desempeño de un puesto de trabajo permite adquirir cualificación, formación y experiencia laboral que mejoran la empleabilidad de las personas excluidas. Para algunas personas supone la adquisición de hábitos laborales y sociales que no se han adquirido previamente y un mejor conocimiento del mercado y las relaciones laborales. Se pueden trabajar aspectos tales como la puntualidad, el respeto por las normas, la gestión de conflictos, comunicación personal y otras habilidades sociales.
- Es preciso considerar que la cantidad económica percibida se obtiene como fruto del propio trabajo, por lo que se estimulan los procesos de autoestima y dignificación de la persona. Además el acceso a un empleo facilita la ruptura de procesos de dependencia y de cronificación en el estatus de asistido; aún más cuanto mayor sea la utilidad social del trabajo realizado y/o la sus contenidos cualificantes.
- Hay que valorar también el efecto terapéutico y cualificador que puede tener el propio empleo en el itinerario de inserción: sentimiento de utilidad y desarrollo de nuevas relaciones sociales más positivas. Así como la motivación que supone la expectativa de una salida laboral para el aprovechamiento de otro tipo de actuaciones previas (superación de conflictos, deshabitación de dependencias y otras).
- Por último, en la medida que estas actividades de inserción laboral vayan acompañadas de acciones de acompañamiento social mejoraran sus efectos en la inserción social de la persona. De esta forma, en el "entorno proyecto"⁴ la relación de cercanía que se establece entre profesionales sociales y participantes permite la exteriorización de sentimientos y problemáticas de manera espontánea. En los proyectos de empleo es totalmente distinta y de hecho puede ser más positiva que la relación profesional-usuario tradicional que se establece en los servicios sociales basados. En este sentido son destacables la disponibilidad del tiempo, el contacto informal, la no necesidad de articular la demanda, una menor desigualdad entre profesionales y usuarios, el hecho de tener una tarea laboral común. En torno a la actividad laboral se comparten los problemas de unos y otros e incluso se compensan en función de la flexibilidad, el compañerismo y la espontaneidad de la intervención así como de la personalización de las relaciones.

4 Gaviria, M., Laparra, M. y Aguilar, M. (1991). *La integración*. Madrid. Consejería de Asuntos Sociales.

Estas son algunas de las razones que legitiman la larga trayectoria de trabajo existente en torno al diseño de fórmulas de empleo para colectivos en dificultad, que o bien culminen los procesos de incorporación, o bien se conviertan en espacios adecuados para la intervención social.

Iniciativas de inserción-activación promovidas desde las entidades sociales

A pesar de las bondades del trabajo de inserción en torno a actividades laborales, éste es un recurso de difícil utilización. En contextos de escasez del empleo como el actual la acción social ve mermada casi por completo su capacidad de utilizar el acceso al empleo normalizado como herramienta de intervención. Surge así la paradoja de tener que trabajar por la inserción socio-laboral de las personas que acuden a los servicios sin tener la capacidad de ofrecer oportunidades de empleo (normalizado o protegido). Por otro lado, se constata que incluso en momentos de crecimiento económico y descenso del desempleo ha persistido la dificultad de determinados colectivos para acceder al mercado laboral normalizado.

A pesar de ello, la utilización del empleo como recurso de intervención al margen de la coyuntura económica ha podido producirse gracias al desarrollo por parte del tejido asociativo de oportunidades laborales específicamente diseñadas para colectivos en situación de exclusión en entornos protegidos. Han surgido en los últimos años numerosas iniciativas promovidas desde el sector no lucrativo bajo distintas fórmulas, empresas sociales, proyectos de inserción, centros ocupacionales y similares. Estas iniciativas tratan de conciliar la lógica empresarial con la social al poner en marcha una actividad económica de mercado y a su vez generar oportunidades de empleo flexibles que den cabida a las características de las personas en situación de exclusión. Y es que una de las explicaciones de la baja eficacia de la activación en este ámbito reside precisamente en no contemplar las especiales características de los participantes. La presencia de problemas de índole social, familiar, físico o psicológico explica la baja empleabilidad de los participantes e incluso suele obstaculizar su participación también en los programas de activación si no se establecen las condiciones necesarias para favorecerla⁵. Por ello es importante la experimentación en un contexto de trabajo más adecuado y adaptado como el generado por las distintas iniciativas de carácter transitorio.

No podemos obviar aquí que la existencia de estas oportunidades laborales “protegidas” también ha sido objeto de algunos cuestionamientos y es que lo que en muchos casos se contemplaba en su origen como iniciativas de inserción o activación de carácter transitorio para facilitar la vuelta al empleo se ha convertido, para algunas personas, en una situación permanente. De este modo, hay personas que se encuentran vinculadas a un mercado de trabajo secundario y por tanto con el riesgo de que se produzca un distanciamiento de las potencialidades integradoras del empleo normalizado⁶.

5 Pérez Eransus, B. (2005). *Políticas de Activación y Rentas Mínimas*. Madrid: Fundación FOESSA.

6 Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

2. Descripción de las diferentes opiniones/posturas

La ambigüedad de la estrategia activadora

En los últimos años el protagonismo de las políticas de activación en la lucha contra la exclusión social ha suscitado importantes cuestionamientos en torno a su verdadera finalidad, protectora o disuasoria, y sobre todo, en relación con su eficacia en la lucha contra la pobreza y la exclusión social⁷ (Pérez Eransus, 2005).

¿Son medidas que complementan la protección económica y por tanto suponen un mayor esfuerzo por favorecer la vuelta al mercado laboral de las personas que quedan al margen? o ¿son medidas que sustituyen a dispositivos asistenciales pre-existentes deteriorando la protección económica de los colectivos más vulnerables y recortando sus derechos sociales?

Resulta sorprendente observar como la eficacia de la estrategia activadora está siendo defendida desde diversos posicionamientos ideológicos bajo argumentos bien distintos.

- Por un lado, los constreñimientos financieros y los cuestionamientos que surgen acerca de la eficacia del Estado de Bienestar han motivado la creciente introducción de condicionamientos de carácter laboral en el nivel de garantía de ingresos asistencial. Este hecho se basa en la idea de que es preciso aumentar la responsabilidad individual en la solución de las situaciones de dificultad social y acabar con la dependencia de las prestaciones.
- Por otro lado, desde la larga trayectoria de intervención social con personas en situación de pobreza y exclusión social se considera el acceso al empleo como una valiosa herramienta de integración social en la medida que el empleo, además de ser una forma de subsistencia económica, favorece el acceso a las prestaciones sociales, la vivienda, el consumo y las relaciones sociales.

De este modo, podemos encontrar una gran heterogeneidad de estrategias de activación en el ámbito nacional, regional y local en función de los objetivos que persiguen, la forma que adoptan, la población a la que van destinadas y sobre todo, su impacto en la mejora de las condiciones de vida de la población más excluida. Bajo el término activación se están incluyendo prácticas tan distintas como las derivadas de la lógica punitiva que tienen como finalidad reducir el volumen de personas en la asistencia y se articulan en torno a la sustitución de ayudas económicas por dispositivos de intermediación con el mercado laboral; programas de cualificación laboral destinadas a grandes grupos de desempleados; o programas de inserción laboral desarrollados en entornos protegidos (empleo público, empresas de inserción talleres ocupacionales). En este sentido, en el conjunto de países europeos encontramos multiplicidad de iniciativas destinadas adaptar la estrategia de activación a la población excluida con el fin de mejorar su eficacia

⁷ Pérez Eransus, B. (2005). *Políticas de Activación y Rentas Mínimas*. Madrid: Fundación FOESSA.

teniendo en cuenta las características de los participantes. Es el caso de la tradición francesa de inserción que ha favorecido la creación de una red de dispositivos de empleo al margen del mercado normalizado (empresas de inserción, empleo tutelado, agencias de colocación) exclusivamente adaptada a la realidad de la exclusión. También en los países del norte de Europa se ha producido un importante esfuerzo de adaptación de los proyectos de activación destinado a dar cabida a los colectivos más alejados del empleo incluso sustituyendo en ocasiones el contenido laboral de la activación por contenidos de carácter participativo y social (Pérez Eransus, 2005).

En la actualidad, en un contexto de crisis económica, escasez de empleo y cuestionamiento del elevado gasto social, los programas de activación recobran protagonismo. Sin embargo, se comprueba también el antagonismo de los argumentos que los defienden que van desde su eficacia preventiva frente a la exclusión social, hasta su menor coste frente a la protección pasiva del desempleo.

Por este motivo es preciso descender al nivel de las estrategias concretas y los programas para valorar su verdadera eficacia frente a la exclusión social. Esta valoración únicamente puede realizarse a través del análisis pormenorizado de los programas, sus objetivos, las características de los participantes y sobre todos los resultados obtenidos en términos de integración social de las personas en situación de dificultad social. Resulta necesario por tanto diferenciar si la activación se articula en programas de empleo, formación u orientación. A este respecto la experiencia muestra que los programas más eficaces son aquellos diseñados en el largo plazo que vinculan la cualificación laboral con salidas laborales específicas. También es preciso valorar si es generalizada o se adapta a las características de los participantes en cuyo caso parecen obtenerse mejores resultados. Por último, habría que analizar en cada caso si la activación es un recurso que complementa la protección económica reforzándose mutuamente o si por el contrario la no realización de las acciones (de activación) conlleva algún tipo de riesgo en la protección económica.

La pérdida del potencial integrador del empleo: desempleo y precariedad

El modelo de integración social centrado en el empleo descrito anteriormente entró en crisis a partir de los años setenta con los cambios acaecidos en la estructura productiva y las transformaciones del mercado de trabajo. La flexibilidad que requiere el aumento de competitividad y la globalización de la economía ha provocado un aumento de la inestabilidad laboral generando problemáticas estructurales como el desempleo de larga duración o la extensión del empleo precario.

En la actualidad asistimos a una situación en la que el empleo sufre la presión del sistema económico hacia su reducción o, al menos, su no crecimiento y mientras que la población masculina se aferra a él como su fuente de seguridad e identidad, las mujeres, los jóvenes y el colectivo inmigrante tratan de abrirse paso hacia él como forma de romper con la subordinación.

En nuestro país los niveles elevados de desempleo y precariedad han convivido con un nivel de protección familiar que hasta ahora ha atenuado en gran medida la aparición de la exclusión social. La existencia de desempleo o precariedad de algunos miembros de la familia (hijos/mujer) solía verse compensada por la presencia de al menos un empleo estable y bien retribuido en el hogar. Sin embargo, en la actual crisis aumenta el número de nuevos tipos de hogares en los que el desempleo afecta a las personas principales: hogares monoparentales, hogares de personas inmigrantes y hogares recién formados son situaciones especialmente vulnerables.

Ante la pérdida del potencial integrador del empleo, se pone en cuestión la eficacia de su utilización como mecanismo de integración con la población excluida. ¿Cualquier empleo integra?. Las condiciones de explotación de algunos empleos lejos de favorecer la integración estarían empeorando la situación de exclusión de algunos hogares. Es preciso por tanto repensar las estrategias de activación con los más vulnerables.

En este contexto algunos dispositivos de activación (empleos protegidos, empresas de inserción) tienen condiciones que se asemejan a los puestos disponibles en el mercado, (en términos de bajos salarios y escasa capacidad cualificante); mientras que los dispositivos de orientación y colocación suelen favorecer el acceso a empleos no cualificados e inestables. De este modo, muchos de estos recursos de empleo acaban siendo de poca eficacia debido a que no aportan ningún valor añadido respecto a la precariedad laboral disponible en el mercado (salvo la flexibilidad de ritmos y contenidos laborales y una gestión comprensiva de las relaciones laborales y humanas). Es preciso por tanto avanzar en el diseño de recursos, probablemente de mayor coste, que propicien una cualificación a más largo plazo que permita mejorar el nivel de empleabilidad de los participantes. De esta forma, el carácter cualificante de la activación permitiría el acceso a otro tipo de empleos y la verdadera superación de la precariedad.

Estrategias de activación en una situación de crisis

La actual crisis económica constituye un contexto especialmente duro para la población excluida. Muchos trabajadores precarios perderán sus empleos e iniciarán procesos de exclusión social. Estos colectivos pasarán a ser prioritarios para los servicios de empleo y los servicios sociales y puede producirse un riesgo de desplazamiento de los colectivos con menor empleabilidad.

En este escenario de destrucción de empleo resulta complejo establecer medidas eficaces frente a la exclusión social que pasen por la creación de oportunidades laborales, por ello, el mantenimiento de políticas redistributivas que compensen los procesos de pérdida de ingresos constituyen un elemento de carácter prioritario.

Las políticas activas tendrán un menor efecto en cuanto a la inserción de los colectivos en dificultad en el mercado laboral a corto plazo debido a la escasez de puestos de trabajo sin embargo, pueden seguir teniendo un gran valor como mecanismo para mejorar las

cualificaciones de los desempleados y prepararlos para el futuro. De este modo, durante la crisis podría plantearse una perspectiva estratégica, a largo plazo, preparando a los más excluidos para la próxima fase expansiva del mercado de trabajo de manera que puedan aprovecharse de la creación de empleos de más calidad.

Orientaciones para impulsar y mejorar la eficacia de los programas de activación laboral orientados a población excluida

A pesar de los debates que suscita y los riesgos implícitos en algunos posicionamientos consideramos que la estrategia de activación laboral puede tener una elevada eficacia frente a la exclusión si es adaptada específicamente a las características y necesidades de aquellos colectivos que se encuentran en disponibilidad de acceder al mercado laboral. Existen multiplicidad de experiencias que vienen funcionando con éxito (aunque llegan a un volumen pequeño de población): estímulos al empleo que complementen salarios bajos del mercado laboral; dispositivos de intermediación con el mercado de trabajo; inserción en empresas mediante reserva de puestos; empleo público protegido; empresas de inserción; e incluso en ciertos casos de personas emprendedoras, apoyo al autoempleo y otras.

A partir de la experiencia de funcionamiento de estos dispositivos podemos destacar algunas consideraciones a tener en cuenta en el diseño de estrategias de activación laboral para mejorar su funcionamiento.

Adaptar la estrategia activadora a la diversidad de la exclusión social

En los últimos años se comparte una concepción cada vez más generalizada de la exclusión social como un fenómeno de carácter multidimensional que va más allá de la falta de ingresos económicos e incluye otras problemáticas sociales vinculadas con ámbitos como el acceso al mercado laboral, la salud física y mental, la educación, la formación, la vivienda o las relaciones sociales. La exclusión es, a su vez, un fenómeno que da cabida a diversas situaciones definidas por los diversos niveles de incidencia de las problemáticas personales, los niveles de empleabilidad, de salud o autovalimiento, el entorno de apoyo, la composición del hogar, la pertenencia a minorías y otros factores⁸. Ambos aspectos que caracterizan la naturaleza de la exclusión tienen consecuencias decisivas para el diseño de dispositivos de intervención social. Por ello, toda acción destinada a la superación de estas situaciones deberá necesariamente contemplarlos.

De este modo, en primer lugar, las estrategias de activación más eficaces deben trascender del contenido puramente laboral e incluir acciones destinadas a la superación del resto de dificultades y el apoyo personal.

⁸ Laparra, M., Pérez-Eransus, B., Sarasa, S., Renes, V.; Pérez-Yruela, M., Trujillo, M., Subirats, J. y Obradors, A. (2007). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social. *Revista del Tercer Sector*, n. 5 Enero-Abril 2007.

En segundo, lugar, si la exclusión afecta a distintos tipos de hogares y de muy distinta manera, las medidas de intervención deben contemplar la especificidad de cada situación si pretenden ser efectivas.

Sería incorrecto partir de un planteamiento rígido que considerase que todas las personas en situación de exclusión precisan llevar a cabo itinerarios que tengan como único fin el acceso al mundo laboral, así como pensar que éste itinerario esté marcado por etapas definidas. Todo lo contrario, la heterogeneidad de las situaciones personales nos lleva a la necesidad, como es sabido, de establecer desde la intervención social itinerarios personalizados que se ajusten a las distintas situaciones y momentos personales.

A partir de los estudios sobre las condiciones de vida de la población excluida y de la experiencia de intervención se puede establecer cierta diferenciación de situaciones respecto a su condición de empleabilidad (Pérez Eransus, 2009):

- **Situaciones de fácil empleabilidad.** Son aquellas personas que por determinadas circunstancias se encuentran en desempleo (minorías étnicas, inmigrantes, desempleados de más de 40 años, mujeres solas con cargas familiares) pero que presentan una clara capacidad de trabajar. En algunos casos tienen incluso cierta cualificación y alta motivación para el empleo. Podría decirse que se encuentran en la línea de salida para acceder al empleo pero debido a circunstancias personales, procesos de discriminación o a la alta competitividad del mercado laboral y la coyuntura económica no acceden al mismo. En muchos casos, llevan a cabo actividades laborales pero de forma irregular. En estos casos la estrategia de activación de carácter formativo y laboral es especialmente adecuada para facilitar el acceso al empleo normalizado. Sería preciso tener en cuenta además del seguimiento laboral un apoyo social continuado que permitiera superar otras problemáticas de la persona como puede ser el acceso a la regularización, vivienda, etc. En los casos de mujeres con cargas familiares pueden ser valiosos los recursos de apoyo como guarderías, centros de día y similares.
- **Situaciones de posible empleabilidad.** Son casos que no se encuentran en disposición de incorporarse rápidamente a un empleo, bien porque nunca han trabajado, bien porque no tienen cualificación, bien porque deben superar antes algunos aspectos que dificultan su acceso al empleo (falta de habilidades y hábitos para el empleo, problemas personales o familiares). En estos casos se hacen necesarios recursos preelaborales que favorezcan no sólo la formación ocupacional sino también la adquisición de hábitos, la estabilidad personal, la mejora de la autoestima, la motivación, etc. Recursos tales como empresas de inserción, centros de empleo, o empleo protegido. Con este colectivo resulta aún más necesario el acompañamiento social paralelo que favorezca la resolución del resto de dificultades.
- **Situaciones de muy difícil empleabilidad.** Son personas que se encuentran en un nivel elevado de desestructuración personal y social. Es el caso de personas sin hogar, toxicómanos, personas con problemas de salud mental. Presentan falta de hábi-

tos para el trabajo, problemas de disponibilidad real, de motivación y en ocasiones de marginación. Por esta razón precisan dosis más altas de preparación personal y profesional previa, así como un acompañamiento más intensivo en el itinerario de incorporación socio-laboral. Los recursos de activación adecuados a estas situaciones (empleo protegido, talleres prelaborales u ocupacionales) deben ser más flexibles y adaptados a sus ritmos y momentos personales. En estos casos el eje de la intervención también debe ser el acompañamiento social orientado a mejorar las condiciones de vida de las personas.

- Incluso deberíamos hacer referencia a un último colectivo **de no-empleabilidad** en el que el acceso al empleo no se contempla como una herramienta de integración. Sería el caso de personas con severas discapacidades físicas, psíquicas o sociales en cuyo caso la activación deberá orientarse exclusivamente hacia otros objetivos personales y sociales.

A la vista de esta heterogeneidad de perfiles podemos establecer algunas consideraciones importantes a la hora de valorar la activación como herramienta eficaz frente a la exclusión social.

La experiencia de trabajo con personas excluidas avala la importancia de la protección económica como factor de integración social ya que sin duda contribuye a la mejora de las condiciones de vida. Unos ingresos mínimos estables facilitan la mejora en las condiciones de acceso a la vivienda, de salud o el empleo y por supuesto la cobertura de necesidades básicas. En muchos casos esta garantía de ingresos constituye una importante medida preventiva que puede frenar el deterioro de algunos procesos de exclusión social.

De este modo, la activación debe contemplarse como una estrategia que complementa la protección económica, reforzándola y adaptándose a las diversas situaciones analizadas a través de distintas formulaciones:

- Dispositivos destinados a favorecer la disponibilidad para el trabajo de hogares con cargas familiares no compartidas (recursos de cuidado de menores y mayores).
- Mecanismos de intervención social de carácter integral que permitan la superación de situaciones de exclusión mediante la coordinación de acciones en distintos ámbitos como el de salud, vivienda o acompañamiento social.
- Dispositivos de empleo de carácter ocupacional o social que permitan la utilización del empleo con el fin de “activar” procesos personales de aquellas personas con problemas de salud mental, problemas físicos o avanzada edad.
- Programas de formación y empleo que favorezcan la cualificación de las personas que sí se encuentran en disponibilidad para incorporarse al mercado laboral normalizado.

Aumentar el carácter cualificante de los programas

El complejo reto que afrontan muchas entidades sociales consiste en compaginar su finalidad social con la viabilidad económica de sus proyectos. Esto hace que su funcionamiento se encuentra vinculado a la financiación pública o en el caso de las empresas de inserción, muchas mantienen una situación de autonomía económica basada en su propia actividad económica que compite en el mercado normalizado. En ambos casos la fragilidad económica en la que a menudo se encuentran estas iniciativas puede disminuir parte de su potencial integrador. Y es que los dispositivos de activación basados en la contratación frecuentemente tienen condiciones que se asemejan a los puestos disponibles en el mercado normalizado, (en términos de bajos salarios y escasa capacidad cualificante). A su vez los dispositivos de orientación y colocación suelen favorecer el acceso a empleos no cualificados e inestables dentro del mercado normalizado. De este modo, muchos de estos recursos de empleo no aportan ningún valor añadido respecto a la precariedad laboral disponible en el mercado (salvo la flexibilidad de ritmos y contenidos laborales y una gestión comprensiva de las relaciones laborales y humanas).

Este hecho ha suscitado una importante controversia dentro del sector de intervención social, tanto para la red pública como en las entidades iniciativa social. ¿Cualquier forma de empleo mercantil es integradora?, ¿cuáles son los efectos negativos que la precariedad en el empleo puede ejercer en las personas que viven en situaciones de exclusión? ¿hasta que punto se contribuye a la extensión de la precariedad favoreciendo la aceptación de este tipo de empleos?

Ante estos cuestionamientos se propone avanzar en el diseño de recursos, probablemente de mayor coste, que propicien una cualificación a más largo plazo que permita mejorar el nivel de empleabilidad de los participantes. De esta forma, el carácter cualificante de la activación permitiría el acceso a otro tipo de empleos y la verdadera superación de la trampa de la precariedad y la inserción (Benarrosh, 2000).

El empleo de los excluidos como punto de partida en el diseño de programas de empleo

Diversos estudios sobre las condiciones de vida de la población excluida (Foessa, 2008) demuestran que la distancia de la población excluida del mercado laboral no se traduce en una ausencia total de actividad. Por el contrario, y al margen de la imagen que a veces se construye en torno al concepto de exclusión social, se detecta un elevado nivel de actividad en los hogares excluidos. Sin embargo, la irregularidad, temporalidad y escasa remuneración de esta actividad es lo que les mantiene en la situación de dificultad. Tal y como hemos descrito anteriormente, hoy día una parte del empleo ha perdido su capacidad integradora por lo que el acceso a algunos puestos de trabajo no permite superar ni siquiera el umbral de la pobreza. Por otro lado, algunos empleos lejos de favorecer procesos de integración de las personas excluidas las empeora en términos de salud, esfuerzo y estigmatización. Sin embargo, todas estas actividades forman parte de las estrategias de supervivencia de los hogares excluidos y es preciso tenerlas en consideración en el trabajo de intervención.

La activación no debiera implicar desprotección, para ello será preciso tener en cuenta las condiciones sociales y las dificultades de todo tipo que puedan limitar tanto la realización de actividades orientadas a la inserción como la propia aceptación del empleo. En muchos casos las estrategias de supervivencia basadas en el trabajo irregular pueden obstaculizar la participación en programas de cualificación si estos no incluyen una garantía similar de protección y continuidad.

Otro hecho a tener en cuenta en la intervención es que en ocasiones el empleo informal de los excluidos puede ser un punto de partida para construir itinerarios de incorporación laboral en base a sus relaciones, experiencia laboral e identidad.

El partenariado público privado facilita el desarrollo de estrategias de activación

La puesta en marcha de estrategias de activación que sean competitivas en el mercado, creen nuevos puestos de trabajo y faciliten la incorporación laboral de sectores excluidos, no es en absoluto tarea sencilla y menos en el actual contexto de destrucción de empleo.

Esta estrategia de activación hace precisa una sinergia de fuerzas que desde lo local implique a todo el tejido social en la toma de decisiones acerca de los nichos laborales a potenciar en corto y medio plazo y en el diseño de programas de cualificación laboral destinados a favorecer el acceso de los sectores más excluidos a esos puestos de trabajo.

Existen diversas fórmulas de partenariado entre el sector público y el tercer sector materializadas en el apoyo o la contratación de empresas de inserción mediante cláusulas sociales o la creación de puestos públicos de empleo protegido y otras. Estas fórmulas de cooperación han demostrado la gran eficacia de iniciativas que facilitan la inserción laboral de sectores excluidos y garantizan la provisión de servicios de calidad la administración.

Igualmente la puesta en marcha de una estrategia de activación podría permitir utilizar las empresas de inserción y otros dispositivos similares de inserción por lo económico, como alternativa a los empleos sumergidos, como una vía para la emersión de los mismos incluso.

3. Preguntas para el debate⁹

1. ¿Las políticas de activación sustituyen o están condicionando a la garantía de ingresos o se plantean como un doble derecho?

El hecho de que las personas con mayor nivel de deterioro personal y social no puedan cumplir con lo establecido ¿implica un riesgo creciente a la desprotección social de los sujetos más débiles?.

⁹ En función de las aportaciones en el seminario que tuvo lugar el 1 de Diciembre 2009.

2. ¿Compartimos la misma definición de activación?

Se trata de dilucidar si existen definiciones compartidas de activación en el ámbito profesional, político y de la opinión pública. En ocasiones la activación se entiende exclusivamente en su faceta laboral y en otras adquiere una dimensión social más amplia.

3. ¿Ante la pérdida de potencial integrador del empleo (precarización) pierde sentido el esfuerzo activador? ¿Cualquier empleo integra?

Las transformaciones del mercado de trabajo en las últimas décadas, han supuesto el crecimiento del empleo en general, pero en muchas ocasiones, y en especial para los sectores con menor formación, se ha tratado de empleos precarios, de baja calidad, de duración limitada y de escasa remuneración. Esto ha extendido una realidad que venía de antiguo en nuestro país: la relación habitual con el mundo del trabajo incluso de buena parte de los sectores socialmente más excluidos.

El empleo por sí sólo no garantiza la integración. En ocasiones incluso se trata de auténticos empleos de exclusión que poco aportan al bienestar de estas personas y que consumen una parte importante del tiempo y de las energías que

4. ¿De qué forma podrían garantizarse unas condiciones sociales de integración a los hogares dependientes de empleos precarios?:

- Las posibilidades de apoyos económico a los trabajadores pobres.
- Ayudar a la promoción laboral y a superar las situaciones de precariedad.
- Formación continua y asesoramiento a los trabajadores excluidos.
- El desincentivo al empleo puede ser positivo respecto de determinados trabajos y en determinadas situaciones personales.
- ¿El empleo de los excluidos puede suponer una plataforma de experiencia.
- ¿Cómo aumentar el carácter cualificante de los recursos de activación?

5. ¿Cómo plantear las estrategias de activación en momentos de escasez de empleo como el actual?

6. ¿Resultaría conveniente profundizar en tipologías de situaciones respecto a la empleabilidad en aras a mejorar la adaptabilidad de los recursos de activación?

7. ¿Qué mapa de recursos es preciso ofertar para poder ofrecer itinerarios de inclusión activa a la diversidad de situaciones de exclusión social?

4. Recomendaciones bibliográficas

- LAEDEMEL, I. Y TRICKEY, H. (2000). *'An offer you can't refuse': workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.

Este libro es uno de los primeros estudios comparados que analizan la implantación de la estrategia activadora en Europa y Estados Unidos y alertan sobre sus riesgos.

- BARBIER, J. (2001). *Welfare to work policies in Europe: The current challenges of activation policies*. Paris: Centre d'études de l'emploi: 24.

El autor analiza específicamente el desarrollo de diferentes modelos de activación en Europa.

- MORENO, L., SERRANO, A. (2009). Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional. *Gestion y Análisis de Políticas Públicas*, nº 7, Julio 2009.

Este trabajo reciente reflexiona en torno a las ambigüedades ideológicas y los debates que suscita la estrategia de activación.

- MARBÁN, V. (2005). Desempleo y activación laboral. En: G. Rodríguez Cabrero, A. Arriba, V. Marbán y O. Salido, *Actores Sociales y reformas del Bienestar*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid: Colección Politeya.

Se analizan en profundidad las políticas de empleo en España poniendo de relieve la estrecha vinculación existente entre la coyuntura económica, las estrategias de los agentes sociales y la orientación de la protección del desempleo.

- VI Informe FOESSA (2008) sobre exclusión y desarrollo social en España. Fundación FOESSA.

Extenso estudio sobre la desigualdad y la exclusión social en España y una aproximación a la diversidad que caracteriza al fenómeno.


- JARAIZ, G. (Coord.) (2009). *Actuar ante la exclusión*. Fundación FOESSA, Colección de Estudios Sociales.

En este trabajo se llevan a cabo distintos análisis sobre las políticas relacionadas con la inclusión social (en el nivel europeo, nacional, autonómico y local) y en relación con distintos ámbitos, planes de inclusión, mercado laboral, vivienda, rentas mínimas, políticas de activación y experiencias específicas de intervención. El capítulo 10 (Begoña Pérez) es el destinado al análisis de políticas de activación y rentas mínimas.

5. Bibliografía general

- AGUILAR, M., CORERA, C., GAVIRIA, M. Y LAPARRA, M. (1989). *El salario social sudado*. Pamplona: Editorial Popular, S.A.
- BARBIER, J. (2001). *Welfare to work policies in Europe: The current challenges of activation policies*. Paris: Centre d'études de l'emploi: 24.
- BENARROSH, Y. (2000). Des adultes chômeurs et allocataires du RMI face au travail précaire. En: IN Y., B. & AL., E. (Eds.), *Les trappes á inactivié á l'épreuve des faits*. Centre d'études de l'Emploi.
- BREDGAARD, T. (2001). A Danish jobtraining miracle. Working Paper. En: *CARMA, Aalborg*.
- CANTILLON, B. & VAN DEN BOSCH, K. (2000). *Back to basics: safeguarding an adequate minimum income in the active welfare state*. Helsinki: Social Security.
- CARABAÑA, J. (1999). *Dos estudios sobre movilidad intergeneracional*. Madrid: Fundación Argentaria.
- CASTEL, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press-Basil Blackwell.
- GALLIE, D. & PAUGAM, S. (2000). *Welfare regimes and the experience of Unemployment in Europe*. UK: Oxford University Press.
- GAVIRIA, M., LAPARRA, M. Y AGUILAR, M. (1991). *La integración*. Madrid: Consejería de Asuntos Sociales.
- LÆDEMEL, I. Y TRICKEY, H. (2000). *'An offer you can't refuse': workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.
- LAPARRA, M., PÉREZ-ERANSUS, B., SARASA, S., RENES, V., PÉREZ-YRUELA, M., TRUJILLO, M., SUBIRATS, J. Y OBRADORS, A. (2007). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social. *Revista del Tercer Sector*, n. 5 Enero-Abril 2007.
- LAPARRA, M (2007). *La construcción del empleo precario. Dimensiones, causas y tendencias de la precariedad laboral*. Madrid: Fundación Foessa.
- MARBÁN, V. (2005). Desempleo y activación laboral. En: G. Rodríguez Cabrero, A. Arriba, V. Marbán, y O. Salido, , *Actores Sociales y reformas del Bienestar*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid: Colección Politeya.

- MORENO, L., SERRANO, A. (2009). Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional. *Gestion y Análisis de Políticas Públicas*, nº 7, Julio 2009.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2003). Las entidades sociales en la lucha contra la exclusión. En: G. Rodríguez Cabrero, *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2005). *Políticas de Activación y Rentas Mínimas*. Madrid: Fundación FOESSA.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2009). Rentas Mínimas y Activación. En: B. Cardona, y otros, *Empleo y exclusión social: Rentas Mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*. Valencia: Bomarzo.
- SARASA, S. (2001). Los hogares sin empleo. Una perspectiva comparada. *Revista Internacional de Sociología*, 29, 67-88.



La presente (publicación, conferencia, sesión de formación) está financiada en el marco del Programa de la Comunidad Europea para el Empleo y la Solidaridad Social (2007-2013). El programa está gestionado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea. Fue creado para contribuir a que se alcancen los objetivos de la Unión Europea en materia de empleo y asuntos sociales, como se establece en la Agenda Social, y, de este modo, contribuir a alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa en dichos ámbitos.

El Programa septenal está destinado a todas las partes interesadas que puedan contribuir a conformar una legislación y unas políticas sociales y de empleo adecuadas y efectivas en los veintisiete Estados miembros de la UE, los países de la AELC-EEE y los países candidatos y precandidatos a la adhesión a la UE.

La misión del programa PROGRESS es fortalecer la contribución de la UE para apoyar los compromisos y los esfuerzos de los Estados miembros por crear más y mejores empleos, así como para formar una sociedad más cohesiva. En este sentido, PROGRESS servirá para lograr los siguientes objetivos:

- Ofrecer análisis y asesoramiento político sobre las áreas de actividad de PROGRESS;
- Supervisar e informar sobre la aplicación de la legislación y las políticas comunitarias en las áreas de actividad de PROGRESS;
- Promover la transferencia, el aprendizaje y el apoyo de políticas entre los Estados miembros en lo relativo a los objetivos y prioridades comunitarios; y
- Divulgar los puntos de vista de las partes interesadas, así como de la sociedad en general

Para más información al respecto, consulte:
http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.html.



Fundación Luis Vives

