



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 52, agosto 2005, pp. 361-385

Modelización del costo de las empresas de inserción para la administración pública

José Luis Retolaza Avalos

Universidad del País Vasco, Presidente de Integra S. Coop. y vocal de REAS Euskadi

Miguel Ramos Fernandez

Presidente de la Fundación Kadagua.tik y Director de Comversa S.L.L.

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa

ISSN: 0213-8093. © 2005 CIRIEC-España

www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

Modelización del costo de las empresas de inserción para la administración pública

José Luis Retolaza Avalos

Profesor de la Universidad del País Vasco, Presidente de Integra S. Coop. y vocal de REAS Euskadi

Miguel Ramos Fernandez

Presidente de la Fundación Kadagua.tik y Director de Comversa S.L.L.

RESUMEN

En el presente trabajo abordamos un problema de actualidad, el coste de los puestos de trabajo en las empresas de inserción para las administraciones públicas, donde existe el debate sobre el carácter positivo, en función de las subvenciones, o negativo, en función del ahorro que supone en posprogramas sociales y de los ingresos generados por los impuestos y la seguridad social principalmente. El trabajo parte de una contextualización de las empresas de inserción y de su posible desarrollo, con la implicación que ello conlleva en la demanda de recursos públicos, para continuar con una identificación más clara del problema y la propuesta de abordaje mediante una metodología de análisis costo-beneficio, para a continuación analizar los trabajos de referencia y proceder a una identificación de las variables intervinientes. El trabajo se completa con la elaboración de un modelo que permite el análisis del coste para los diferentes valores que pueden adoptar las variables y la propuesta de unas conclusiones de carácter hipotético predictivo.

PALABRAS CLAVE: Empresas de Inserción. Análisis costo-beneficio. Economía Solidaria. Economía Social.

CLAVES ECONLIT: J210, J230.

Modélisation du coût des entreprises d'insertion pour l'administration publique

RÉSUMÉ: Cet article aborde un problème d'actualité : le coût des emplois dans les entreprises d'insertion pour les administrations publiques où subsiste le débat sur le caractère positif, en fonction des subventions, ou négatif, en fonction des économies qu'il suppose en termes de post-programmes sociaux et des apports générés principalement par les impôts et la sécurité sociale. Ce travail a comme point de départ une contextualisation des entreprises d'insertion et leur possible développement, avec l'implication que cela entraîne dans la demande de fonds publics, pour continuer avec une identification plus claire du problème et une proposition pour l'aborder au moyen d'une méthodologie d'analyse coûts-bénéfices et ensuite procéder à une analyse des travaux de référence et identifier les variables opportunes. Cet article termine par l'élaboration d'un modèle permettant l'analyse du coût pour les différentes valeurs que peuvent adopter les variables et la proposition de quelques conclusions à caractère hypothétique prédictible.

MOTS CLÉ: Entreprises d'insertion. Analyse coûts-bénéfices. Economie solidaire. Economie sociale.

Modelling the cost to government of social integration enterprises

ABSTRACT: This paper analyses a modern-day problem: the cost to government of jobs in social integration enterprises. At present there is a debate concerning their positive (subsidy-related) and negative aspects (regarding the savings they generate in social post-programmes and the revenue generated mainly by taxes and social security contributions). The study begins with an overview of social-integration enterprises, their possible development and the implication this has on the demand for public resources. In a second phase, the problem is analysed in greater detail and a possible approach is put forward based on a cost-profit analysis. The study then analyses previous research work and identifies the variables involved. Finally, a model enabling the cost analysis of the possible values of these variables is presented and hypothetical-predictive conclusions put forward.

KEY WORDS: Social integration companies, cost-profit analysis, the solidarity-based economy, the social economy.

1.- Introducción

Las Empresas de Inserción son una realidad emergente en la Economía Solidaria. En los últimos años se han ido aprobando por parte de las diversas Comunidades Autónomas diferentes normativas y regulaciones tendentes a potenciar la creación y desarrollo de este tipo de empresas; dicho apoyo conlleva un incremento exponencial en la creación de puestos de trabajo de inserción.

Este rápido crecimiento, así como la vertiente más altruista de la Economía Social en la que se asientan justificaría por sí sólo el interés por las investigaciones en torno al tema; mas aun si se tiene en cuenta las escasas publicaciones científicas existentes. Por otra parte, el hecho de que dichas empresas cuenten con importantes ayudas públicas hace aún mas necesario el estudio sobre los resultados obtenidos de forma que sea posible valorar la idoneidad de los resultados en función de los recursos invertidos. En este sentido es necesario el ir desarrollando investigaciones y sistemas de valoración en base a los modelos de coste-beneficio, que ya tiene una prolongada trayectoria en su aplicación al análisis de las inversiones y gastos ejecutados por la Administración.

No obstante para la correcta aplicación de estos Modelos, además de la necesaria evaluación de los resultados realmente obtenidos, aspecto que no abordamos en la presente investigación, es necesaria la identificación de los costes soportados. Habida cuenta que en los procesos de creación y desarrollo de las empresas, se dan un conjunto de salidas y entradas económicas entre la Administración y las citadas empresas de inserción, se hace necesario valorar el costo real que a la Administración le supone la creación y mantenimiento de un puesto de trabajo de inserción.

No obstante, dicho coste variará en función de las variables que determinen los inputs y outputs, por lo que es imposible el determinar un coste genérico atribuible a todo tipo de empresas o puestos de trabajo; en este sentido en la presente investigación hemos desarrollado un modelo que permite determinar el coste real para la Administración en cualquier tipo de situación, debiendo únicamente atribuir los valores monetarios correctos a las diferentes variables para las circunstancias concretas de cada realidad empresarial o territorial.

2.- El contexto de las empresas de inserción

Las Empresas de Inserción en el Estado Español son una realidad incipiente con un importante potencial de desarrollo, que consecuentemente va a demandar un volumen cada vez mayor de recursos públicos, la optimización de dichos recursos se convierte así en un problema de actualidad. Por otra parte hay que constatar que las pocas aproximaciones que hasta el momento se han hecho sobre las Empresas de Inserción, se han orientado básicamente desde el ámbito descriptivo, pedagógico o social, habiendo una ausencia casi total de investigaciones sobre el tema desde las ciencias económicas (Retolaza 2005: 11-12). Y sin embargo, como apunta Aguirrezabal (2004: 1), “la estrategia Europea para el empleo apunta un debate en torno a la búsqueda de nuevas soluciones a este problema que, superando los límites que el sector no lucrativo presenta, puedan, sin embargo, encontrar un marco adecuado en el que el ámbito económico-empresarial y el mundo de lo social vayan al encuentro mutuo y se complementen”.

El problema al que intentan dar respuesta las Empresas de Inserción, el de la pobreza provocada por la exclusión del sistema de trabajo, no es un problema menor, o que afecte a unos pocos. El informe de Eurostat (2002) indica que el 48% de la población española ha experimentado, en un plazo de cuatro años, situaciones de pobreza latente¹, y aunque este porcentaje se reduce al 9% si consideramos la pobreza manifiesta de larga duración², donde se encontrarían básicamente el grupo de destinatarios de las Empresas de Inserción, sigue siendo un porcentaje suficientemente significativo; desde una perspectiva un poco diferente, un estudio de la Fundación Alternativas (34/2003), sitúa la pobreza severa en el estado español en un 4,4% y la relativa en un 20,5%, lo que totalizaría un 24,9% de la población en situación de pobreza y por tanto, al menos, en situación de riesgo de exclusión.

En principio, las Empresas de Inserción, pueden dirigir sus puestos de inserción a cualquier persona en situación o riesgo de exclusión, regulándose de forma similar pero diferente según la CCAA de que se trate; en el País Vasco, existen, conforme al decreto regulador³ dos colectivos destinatarios de los puestos de inserción, a saber, en primer lugar cualquier perceptor de la renta básica, el segundo colectivo se refiere a cualquier persona que a entender de los Servicios Sociales de base se encuentre en riesgo de exclusión y la participación en una Empresa de Inserción pueda favorecer su proceso de inserción socio-laboral.

1.- Por pobreza latente se entiende la de aquellas personas que bien están en situación de pobreza económica, considerada como el tener unos ingresos inferiores al 60% de los ingresos medios del país en cuestión, o de pobreza material, entendida como la imposibilidad de acceder a los bienes materiales básicos; a su vez por pobreza manifiesta se entiende cuando ambas pobrezas, la económica y la material van unidas.

2.- Considerara como la que se da, por lo menos, en 3 de los 4 años analizados.

3.- En el País Vasco se regulan por el Decreto 305/2000 de 26 de Diciembre, publicado en el BOPV nº 2001024 del 2 de Febrero del 2002; y por la Orden del 11 de Diciembre del 2002, publicada en el BOPV nº 2002247 del 27 de Diciembre el 2002.

Gráfico 1. La pobreza en España: Informe EUROSTAT 2002

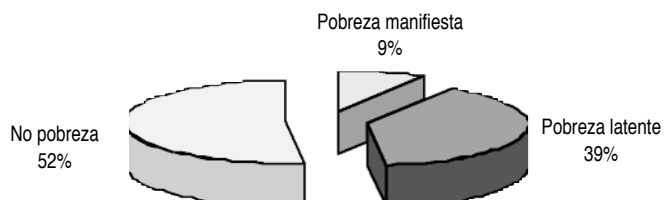


Gráfico 2. La pobreza en España: Fundación Alternativas 2003

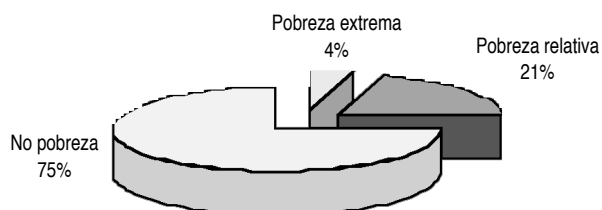
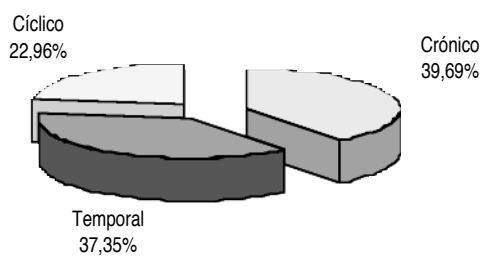


Gráfico 3. Tipología de perceptor de renta básica



De estos dos colectivos, sin duda, el más claramente identificable es el de los perceptores de renta básica o IMI⁴, no obstante, a la hora de considerar los problemas reales de inserción, dichos perceptores, se podrían clasificar en tres grupos en relación con la dificultad experimentada por los mismos para salir de su situación de exclusión; a saber: crónicos, temporales y cíclicos⁵, que tomando como referencia los datos del estudio de Ayala y Rodríguez (2004) sobre la Comunidad de Madrid se corresponden con un 39,69%, un 37,35,3% y un 22,96% respectivamente.

En un estudio similar realizado en Alemania (Gebauer, R. y Vobruna, G; 2003: 571-587) sobre cronificación de la asistencia, se constata que sólo un 21% de los perceptores superaron los tres años, o lo que es lo mismo llegaron a una situación crónica, puesto que a partir de ese momento las posibilidades de abandono del sistema asistencial se reducen drásticamente. De lo que se concluye que hay que aprovechar los primeros meses para promover procesos de inserción, y, por otra, que hay que centrar en los perceptores de larga duración recursos y esfuerzos; pudiendo, sin duda, las Empresas de Inserción ser uno de estos recursos.

En la actualidad se calcula que aproximadamente 3,6 millones de personas cobra en el Estado Español algún tipo de prestación económica asistencial, vinculada con la carencia de recursos económicos; situándose la tasa de pobreza relativa⁶ en el 20,5% mientras que la de pobreza severa⁷ se sitúa en un 4,4%. Por lo que respecta al País Vasco (EUSTAT; 2003), el gasto total de las instituciones en el 2001 fue de algo más de 789 millones de euros, lo que representa cerca del 1,9% del PIB; de esta cantidad, 164,5 millones de euros se destinan al pago de prestaciones económicas, lo que supone un incremento del 94,1% desde 1991, y un 17% de crecimiento en el último año. En el País Vasco (Gobierno Vasco; 2004) se calcula que la renta básica cubre al menos a 43.800 beneficiados, lo que supone el 2,1% de la población. Del este colectivo, el 45% se encuentra momentáneamente o permanentemente imposibilitado para acceder al mercado de trabajo⁸. En relación a la exclusión grave, esta podría situarse en torno al 25% según datos aportados por SARTU (2002:7), y en torno al 18% según el estudio citado del Gobierno Vasco⁹.

Junto a este colectivo de personas que denominaríamos como excluidos, existen otras personas, que pueden encontrarse en un proceso de exclusión. En este sentido, un estudio realizado por Lhommeau (2003) en Francia, identifica dos trayectorias que los autores consideran precarias, la de quienes encadenan sucesivos contratos temporales a tiempo parcial y la de quienes alternan continuamente empleo y paro. Ambas trayectorias representan, respectivamente, el 5% y el 12% dentro de los bajos salarios; considerando que estos suponen casi un tercio de la población activa, la precariedad en el empleo y el peligro de exclusión a ella asociada afectaría a algo más de un 5% de la población, que habría que sumar al colectivo de perceptores de renta básica.

4.- La denominación: renta básica, IMI (Ingreso mínimo de inserción), u otras similares dependen de las CCAA.

5.- Se entiende por crónicos aquellos que su participación en el programa se prolonga por más de 24 meses, por temporales los que salen del programa en menos de 24 meses y no regresan con posterioridad, y por cíclicos aquellos que perciben prestación por más de un período.

6.- Por debajo del umbral de 6.178 _ al año.

7.- Por debajo del umbral de 3.098 _ al año.

8.- El 25% está jubilado, el 12% tiene responsabilidades familiares y el 8% prioriza la formación.

9.- En principio nos resultan más creíbles los datos proporcionado por el Gobierno Vasco, ya que la muestra utilizada por SARTU, basada en sus propios usuarios, puede presentar importantes sesgos, que hagan que no sea representativa de la población.

Los datos anteriores pretenden ilustrar con algunas cifras significativas el impacto tanto social como económico producido por la exclusión, y si bien convenimos con diversos autores, en que el acceso al empleo no debe ser la condición básica para el disfrute de la ciudadanía, y por tanto el factor clave definitorio de la exclusión (Moreno; 2003); lo cierto es que en la actualidad existe una importante coincidencia entre la exclusión laboral y la exclusión social. En este sentido hay que señalar que el principal instrumento alternativo a la exclusión que se propone, las rentas básicas, si bien han logrado mejorar en el Estado Español, la capacidad adquisitiva de sus beneficiarios, no han sido capaces de reducir, hasta el momento, las tasas de desigualdad. Así pues, podría considerarse que dichos programas han sido exitosos en erradicar la pobreza extrema, pero no en la resolución de la pobreza relativa, como lo pone de manifiesto el reciente estudio de Navarro y Quiroga (2003), lo que por desgracia se suele traducir en una ciudadanía de segunda clase. De hecho para ciertos autores (Laparra, Aguilar y Gaviria; 1996) Desde esta tesitura cobra sentido la exigencia de desarrollar otras herramientas alternativas de inserción como pueden ser las Empresas de Inserción.

3.- Identificación del problema y propuesta metodológica

El objeto de la investigación no se centra determinar la importancia de las Empresas de Inserción, sino en responder a un problema sobre distribución de recursos públicos que la existencia y previsible desarrollo exponencial de las mismas suscita, a saber, el coste real que un puesto de trabajo de inserción supone para la Administración.

Frente a la hipótesis plausible de que este tipo de puestos de trabajo tienen un coste para la Administración vía subvención, se han publicado diversos artículos donde pone de manifiesto que los puestos de trabajo de inserción suponen un importante ingreso para la Administración, canalizado por dos vías, la primera el propio ahorro de costes que supone la salida de los sistemas asistenciales del trabajador de la Empresa de Inserción, la segunda, originada en el ingreso de diversas cantidades en concepto de Seguridad Social e IRPF. Con la presente trabajo no pretendemos dar una respuesta puntual a esta cuestión, que indudablemente variará en sus dimensiones económicas concretas en función de las variaciones de los inputs y outputs propios de cada Comunidad Autónoma, sino desarrollar un Modelo que nos permita integrar la totalidad de variables intervinientes y que permita hacer el cálculo del coste mediante la introducción de los valores numéricos aplicables a cada situación concreta.

En los últimos años el tema de las empresas de inserción ha sufrido un fuerte desarrollo en el estado español con la aprobación desde 1999 de un número importantes de medidas legislativas de carácter autonómico.

En este momento en España no existe un inventario exhaustivo de empresas de inserción, entre otras cosas, porque al no haber existido una regulación específica que identificara a dichas empresas, los diferentes investigadores han incluido diversos conceptos de empresa de inserción en sus estudios. No obstante el estudio de Cáritas (1997) que habla de 176 experiencias, el de Vidal (1993:23) que sitúa su número entre 200 y 300, o los datos aportados por FEDEI (Jornadas de presentación de FEDEI) que hablaba de 150 empresas, corregido al alza por el ministerio en esas mismas Jornadas y situándolo en 300; junto con el tiempo transcurrido desde dichos estudios hace probable que el número de empresas de inserción en el estado español se sitúen entre las 200 y 250, aunque es cierto que muchas de ellas no podrán acogerse a la calificación de empresa de inserción en función de los requisitos exigidos por las legislaciones emergentes. En este sentido, el último estudio realizado y publicado por FEDEI (2003: 16) sitúa el universo poblacional en 147 empresas, aunque al no existir todavía registros en la totalidad de CCAA, no nos quedan claros los criterios seguidos en la inclusión de entidades¹⁰.

De darse cierto paralelismo con Francia, estaríamos ante un posible crecimiento exponencial de las empresas de inserción en España en el próximo lustro, ya que en el caso francés, la aprobación de una legislación con medidas de regulación y apoyo propicio que entre 1990 y 1996, las empresas de inserción se incrementaran desde las 279, una cifra similar o algo superior a la que puede darse en el estado, a 700 empresas, con un incremento del 251%. En el caso de los empleos el incremento aún fue mayor, pasando de 5.060 a un total de 15.000 personas asalariadas en 1996 (López - Aranguren, 2002:179).

En este sentido, el tema de las empresas de inserción no sólo reviste interés por el incremento importantísimo en el número de empresas de inserción y de puestos de trabajo, sino también, por la importante cantidad de dinero público implicado; el montante de recursos públicos destinados anualmente a las empresas de inserción, en el caso de que la evolución en el estado español fuera similar a la del francés, superaría los 100 millones de euros anuales, una importante cifra que indudablemente va a demandar todo tipo de estudios e investigaciones que permita su optimización.

A partir del año 96 el tema de las empresas de inserción empieza a suscitar una literatura cada vez más abundante, no obstante esta todavía se centra en trabajos aproximativos de carácter descriptivo u orientaciones prácticas, estando carente el abordar estudios sistemáticos de carácter científico, que puedan aportar conocimientos con ciertas garantías de objetividad sobre la interrelación entre elementos de gestión y resultados, tanto en su faceta económica como social; aspecto que sería clave para poder orientar mejor el enorme esfuerzo económico que la sociedad va a realizar en los próximos años en la promoción y desarrollo de esta realidad.

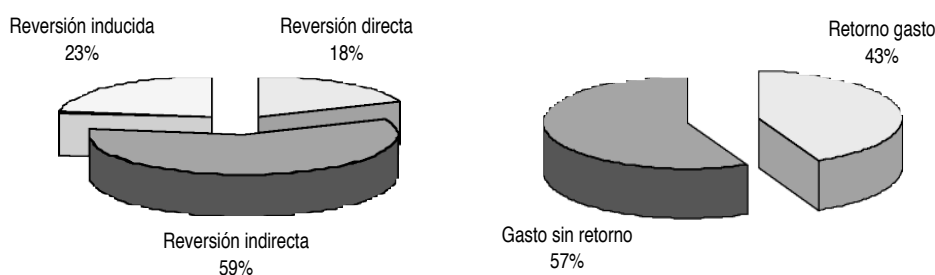
10.- En el caso del País Vasco dicho número se sitúa en 9 entidades, lo que a la fecha del estudio supera ampliamente el número de entidades registradas oficialmente, y sin embargo es menor que el número de Empresas de Inserción censadas por REAS.

4.- Variables intervinientes

El problema sobre el que centramos la investigación es el de la eficiencia económica de las Empresas de Inserción con relación a la Administración, y la metodología empleada el análisis coste / beneficio (ACB); y aunque en dicho análisis deberíamos incluir la totalidad de costes y beneficios reales (Corona; 1994:136) producidos por las empresas de inserción, vamos a analizar exclusivamente aquellos de carácter económico incluyendo tanto los de carácter directo como indirecto.

El principio básico que subyace en el análisis costo-beneficio, se conoce como principio de Hicks y Kaldor o “principio de compensación potencial”; el cual establece que un programa produce beneficios sociales netos si las personas beneficiadas pueden compensar a las perjudicadas, y aún así, aumentar el nivel de bienestar. En esta línea se han desarrollado varios estudios en el País Vasco aplicados a los servicios sociales donde ya en 1994 en un trabajo realizado por el SIIS (1994: 3) para la Diputación Foral de Álava, sobre la base de los gastos e ingresos del año 1992, se estableció el retorno del gasto en un mínimo del 43,26%; dichos datos correlacionan con los de un segundo estudio (SIIS; 1999: 2), llevado a cabo sobre la totalidad de la Comunidad Autónoma Vasca, en 1999 en base a los datos de 1997, donde se estima el retorno del gasto en un 43%, distribuido en los siguientes conceptos: 1) reversión directa, cuotas, ingresos por ventas y otros ingresos, 5.134; 2) reversión indirecta, IRPF y cotizaciones sociales, 16.219; y 3) reversión inducida, ingresos derivados de los consumos familiares y públicos, 6.414.

Gráfico 5. Retorno del gasto



Si a la cifra resultante le restáramos el 9,3% de la reversión inducida, esta quedaría en 33,7%, o aproximadamente un tercio del gasto. La reversión inducida no la discutimos en cuanto a su existencia, sino en cuanto que esta se da de una u otra forma en cualquier gasto público y en sucesivos niveles, de forma que su evaluación y contraste con las posibles reversiones inducidas en la ejecución de gasto alternativo, se torna prácticamente imposible.

En el caso de las Empresas de Inserción pudiera suponerse que el posible retorno sería superior por cuanto la reversión directa e indirecta afectaría no sólo a la parte de gasto realizada por la Administración, sino también a la parte de negocio generada por la Empresa de Inserción, a lo cual habría que añadir el ahorro del output que supone la renta básica y otras ayudas sociales que pudieran cobrar las personas en inserción, y que la Administración se ahorra. No obstante, los pocos trabajos publicados a la fecha¹¹, concluyen que los puestos de trabajo de las empresas de inserción, lejos de ser un gasto, con un porcentaje mayor o menor de retorno, son un ahorro para la administración, ya que los flujos de salida de fondos en dirección a las Empresas de Inserción, se compensan sobradamente por los flujos de retorno de fondos y el ahorro de flujos de salida u outputs.

Ambos estudios¹², el de Castillo y Pagés (1997), y el encargado por FEEDEI (2003) al CIDEM, pueden considerarse, la continuación de un mismo trabajo, ya que FEEDEI asume los datos aportados por el estudio anterior, mediatizado por la sistematización, en forma de tablas, que la Fundación CIDEM hace de los datos. En este sentido podríamos señalar, que no cabe hablar de los datos obtenidos como si de dos análisis independientes se tratara, y que a efectos de fundamentación los consideraremos un único estudio, aunque en el trabajo de FEEDEI se desarrollan más extensamente algunas variables que no aparecen o aparecen sólo esbozadas en el estudio anterior.

En el primer estudio, hay que señalar que aún cuando el balance de los flujos económicos no es el principal objetivo del artículo, ya que este se basa en una idea, en principio muy sugerente, la de enfocar la marginación como un proceso normal de producción de residuos por parte del sistema económico, proponiendo afrontar los procesos de inserción desde una perspectiva de valorización de residuos (Castillo y Pagés; 1997:9,13). En la segunda parte del artículo¹³ los autores se centran en el análisis costo / beneficio.

Sin embargo hay que señalar que dicha metodología adolece de un problema muy grave, la consideración de la divisibilidad perfecta tanto de los costes como de los recursos, que lleva erróneamente tanto a la atribución proporcional de los costes generales a los individuos de forma proporcional, como

11.- Al margen de ciertos informes carentes de todo rigor científico, los dos estudios identificados que hacen referencia a los inputs de la Administración hacia las empresas de inserción y viceversa son: FEEDEI (2003), y Castillo. y Pagés. (1997); Este artículo se encuentra incorrectamente citado, tanto en la publicación de FEEDEI anteriormente referenciada (p: 129), como en Lesmes: 2002; y en Domínguez, Ballesteros y Gemma; 2003: 15; ya que en los tres trabajos se cita a la Fundación Olof Palmer y a la Universidad de Barcelona como autores, cuando en realidad son únicamente coeditores de la revista.

12.- Existen trabajos posteriores como el de Domínguez, Ballesteros y Miguel (2003), que recogen en sus introducciones los datos del estudio de FEEDEI, pero como simplemente se refieren a ellos sin hacer posteriores aportaciones, no los vamos a tener en cuenta en este análisis.

13.- El artículo se divide en dos partes claramente diferenciadas, hasta la página 20 se centra en justificar el enfoque anteriormente señalado, en la segunda parte (pp: 20-28) los autores realizan un balance económico en términos de costo / beneficio.

a la suposición de una reducción proporcional del coste del recurso; que en realidad, únicamente es aplicable a las ayudas económicas directas. Complementariamente la investigación se encuentra con el problema práctico de no poder conseguir los datos pertinentes demandados a la Administración, ante lo que optan por constituir un modelo, en base a un marginado tipo (aquel que reúne las características generales), a partir de datos suministrados por la Fundación Engrunes, y trazar su historia en 10 años, a partir del momento en que queda en paro, hasta su recuperación” (Castillo y Pagés; 1997:20). Lógicamente este salto metodológico conlleva que los resultados del estudio no puedan ser generalizados, por lo que los datos sobre costes, aportados por el análisis, pueden servir de referencia a posteriores estudios, pero en ningún caso pueden generalizarse, como se hace en los trabajos posteriores.

Hay que señalar que FEEDEI elabora su informe desde un punto de vista más reivindicativo que analítico, es decir, el análisis de costes es la premisa que permite desarrollar el argumento de que la Administración debería soportar dichos costes; y los retornos monetarios futuros quedan un poco difuminados. No obstante, de este proceso “sui generis” de análisis, llegan a una conclusión muy clara en lo referente al resultado del análisis coste-beneficio económico, la de que “se consigue un beneficio para la sociedad estimado económicamente en más de 15.000 euros anuales por trabajador de inserción y año” (FEEDEI; 2003:135).

Para una aproximación más rigurosa, vamos a separar dos aspectos que en el estudio se encuentran interrelacionados, los sobrecostes soportados por ser una empresa de inserción, y el ahorro generado a la Administración en términos estrictamente económicos. En relación al primer aspecto habría que señalar que en ningún caso supone un ahorro de ningún tipo para la Administración, muy al contrario, supone una demanda de financiación, es decir un output financiero, ya que si como se señala en el estudio, las EEI generan un sobrecoste de entre 2.334,12 y 4.416,78¹⁴; a lo que unen un déficit productivo de 26.998¹⁵ euros anuales; lo único que significa es que alguien ha de hacer frente a todo este déficit generado, que se situaría en torno a los 30.000 euros anuales por puesto de trabajo de inserción.

No obstante, en este caso no vemos cómo la falta de productividad se puede considerar un coste de oportunidad. En todo caso podría haber un coste de oportunidad en la rentabilidad del capital, lo cual resulta incomprensible, habida cuenta del escaso capital fundacional que manejan las empre-

14.- La diferencia entre estas dos cifras es que en una se recoge como coste de acompañamiento a la inserción la media de los salarios reales de los trabajadores de acompañamiento, mientras que en el segundo caso se recoge el coste en función de que dichos convenios se ajustaran al coste de la Administración. No obstante hay que señalar que en el informe no se especifica de dónde se obtienen los costes salariales de la Administración, remitiéndose a una frase tan genérica como “Se ha realizado con la media obtenida de los datos aportados por varias CCAA” (p: 127), cita 7. ¿Cuáles?, ¿Cuántas?, son representativas de todo el estado?, ¿Se puede generalizar la media?

15.- Aunque hacemos referencia al dato ya que aparece en el estudio, hay que señalar que la forma que han utilizado para obtenerlo carece de sentido, ya que se han limitado a comparar (p: 129) la productividad media de un trabajador de inserción (134.879) con la productividad media de un trabajador a partir de las cifras del Banco de España (40.868); teniendo en cuenta que no se ha controlado ninguna variable, tales como el tamaño, el capital, los años de existencia o el sector, es como si comparo la media de facturación por trabajador de una tienda de chucherías con la del Corte Inglés y deduzco que la diferencia es un coste de oportunidad perdido debido a las escasas competencias del vendedor de la tienda.

sas de inserción¹⁶; la otra posibilidad es que los autores del estudio crean que con trabajadores que no fueran de inserción sería posible que esas mismas empresas alcanzaran las mencionadas ratios lo que sin duda exigiría la justificación de esta hipótesis.

Desde nuestro punto de vista, el análisis realizado sumando los supuestos sobrecostes con los inverosímiles costes de oportunidad, lo único que persigue es incrementar artificialmente el supuesto coste de las empresas de inserción para justificar la posterior demanda de subvenciones a la Administración, y se aleja tanto del rigor científico como de la veracidad. En una empresa de inserción que no busca la obtención de beneficios¹⁷, y que por tanto no adecua su estructura productiva a tal fin, sólo se podría considerar como costo el déficit de explotación, y aún así habría que justificar que se debe a la baja productividad de los trabajadores de inserción y no a la inadecuada gestión, o a otros muchos factores que pueden hacer que una empresa tenga pérdidas sin necesidad de que sea de inserción.

Por otra parte se debe señalar que generalizar los costes generados por trabajadores en proceso de exclusión es muy peligroso, ya que entre dos trabajadores de inserción puede haber una diferencia mucho mayor de productividad que entre un trabajador de inserción y uno "estándar"¹⁸. En este sentido pensamos que para proponer una homogeneización de la merma de productividad de las personas en peligro de exclusión habría que demostrar que la variabilidad del conjunto de estas personas respecto a los estándares de los sectores en los que se desarrollan las Empresas de Inserción es significativamente inferior a la variabilidad en la productividad entre las propias personas en proceso de exclusión. Si no corremos el riesgo de atribuir un coste de oportunidad por falta de productividad a personas que pueden alcanzar perfectamente los niveles de productividad normales.

En relación con el segundo aspecto, que es el que verdaderamente afecta a nuestra investigación, los inputs y el ahorro de outputs producidos por las Empresas de Inserción a la Administración, el informe hace un análisis, en parte pormenorizado¹⁹, en parte difuso²⁰ de los diversos ahorros e ingresos de los trabajadores de inserción para con la Administración, concluyendo que lo generado por el trabajador (11.090,35 €) más lo que este ahorra a la Administración (4.130,39 €) supone un resultado neto positivo de 15.507,89 € (FEEDEI 2003: 133).

16.- La media de capital social de las empresas de inserción desarrolladas en el marco del ITUN no llegaba a los 6.000 €, dato significativo si se tiene en cuenta que dichos proyectos suponen más del 80% de las Empresas de Inserción existentes en el País Vasco.

17.- Al margen del planteamiento filosófico de las entidades promotoras que normalmente parten de este supuesto, en todos los casos, es una exigencia legal para su reconocimiento como Empresa de Inserción.

18.- Hay personas en riesgo de exclusión que son contratadas sin ninguna ayuda adicional por empresas normalizadas, por lo que su estándar de productividad no puede ser muy lejano de los trabajadores "normalizados"; así mismo hay otras personas, p.e. expolítico-manos, con las facultades cognitivas deterioradas cuyo nivel de productividad se encuentra muy alejado de los estándares del sector, aunque sea un sector con requisitos competenciales escasos.

19.- En relación al gasto directo presenta una tabla (p: 130) bastante completa

20.- Lo relativo a facturación, impuestos y porcentajes de contribución (p: 131)

Como esta cuestión es fundamental para nuestra propia investigación, y tampoco existen mas estudios que los aquí aludidos, pasamos a analizar de forma detenida los datos aportados. En la tabla²¹ siguiente que lleva por título, posiblemente erróneo, “estimación social directa de un excluido social en un año”, se intenta hacer una aproximación a los costes sociales directos que una persona excluida ocasiona en un año, dicha tabla, está basada en los datos aportados por el anterior estudio de Castillo y Pagés (1997).

Tabla 1. Estimación social directa de un excluido social en un año

CONCEPTO	CANTIDAD PTS. 10 años	EUROS 10 años	EUROS 1 año
Ayudas económicas post-empleo	2.726.912	16.389,07	1.638,91
Salud (sanidad)	3.053.520	18.352,02	1.835,20
Asistente social	1.138.201	6.840,73	684,07
Ayudas económicas	657,760	3.953,22	395,32
Albergues	873.600	5.250,44	525,04
Comedores	235.200	1.413,58	141,36
Justicia / Orden Público	1.421.368	8.542,59	854,26
PIRMI (Económico)	26.208.00	15.751,33	1.575,13
Medidas de inserción (PIRMI)	1.495.200	8.986,33	898,63
TOTAL COSTE SOCIAL	14.222.561	85.479,31	8.547,93

Gráfico tomado de FEEDI 2003:130.

Debemos señalar que aunque se puede entender con relativa facilidad, que las ayudas económicas ordinarias se suprimen; con los salarios medios que se manejan en el estudio²² no se ve claro el que se puedan suprimir las ayudas económicas extraordinarias. Así mismo, puede ser probable que al cobrar un sueldo estas personas abandonen los albergues²³, e incluso los comedores²⁴, aunque sea dudoso que el coste generado en unidades año se acerque a lo planteado en el estudio, lo que

21.- Hay que señalar que la tabla aparece sin numerar, además de lo cual, cita como fuente una elaboración realizada por la Fundación CIREM, dejándonos la duda si se está citando otro trabajo o no, ya que la Fundación CIREM no es la autora del libro. Hay que leer el prologo para darnos cuenta de que en realidad ha sido encargado a la Fundación CIREM, por lo que habría sido mas adecuado que en fuente se hubiera indicado elaboración propia, independientemente de quien debiera haber firmado el libro.

22.- El salario medio resultante para un trabajador de inserción a tiempo completo sería de 8.530 incluido el coste a la seguridad social (FEEDI; 2003: 125).

23.- Dado el carácter provisional que tiene la estancia en un albergue, generalmente limitada a una semana, y la dificultad de incorporar en las empresas de inserción a personas que sólo vayan a estar esa semana en el lugar, resulta difícil entender que una persona de inserción haya realizado un costo medio de 525,04 . En albergues en un año. Habida cuenta de que esta cifra se habrá obtenido de alguna división de carácter general entre el coste de los albergues y las personas que los utilizan arroja una cifra que difícilmente se puede corresponder con los costes reales de los trabajadores concretos de inserción en alojamiento en albergues.

24.- La obtención de, coste anual de 141,36 . Adolece de los mismos problemas de identificación que el de los albergues.

es más difícil de entender es el por qué van a suponer un ahorro sanitario o del costo de la justicia²⁵. Por último, el que haya un coste atribuible de 684,07 € de asistente social, no quiere decir que este coste vaya a desaparecer. Por una parte, porque el asistente social va a tener que realizar el seguimiento de los convenios de inserción siendo dudoso si esto supone un ahorro o un incremento de trabajo, y por otra parte, por que habría que justificar que la creación de puestos de trabajo de inserción se va a corresponder con la reducción de la plantilla de trabajadores sociales o su dedicación a otras materias y bajo otros presupuestos.

En definitiva, de la totalidad de ahorro señalado, el único que se podría identificar claramente es el del ingreso mínimo de inserción, salario social, renta básica, o el nombre correspondiente que reciba en cada comunidad autónoma, y ni siquiera en todos los casos, ya que normalmente para el acceso a un puesto de inserción no es requisito indispensable el estar cobrando esta aportación de la Administración²⁶, y en muchos casos tampoco se deja de percibir el 100% de la misma.

Por último, el que en la tabla aparezcan reflejadas las cantidades equivalentes a uno y diez años da a entender de forma implícita, que el coste en 10 años va a ser el reflejado en las tablas, sin embargo los datos obtenidos en la comunidad de Madrid (Ayala y Rodríguez; 2004)²⁷ apuntan a que sólo un 37,5% de los perceptores son crónicos, esto es, prolongan las ayudas de forma continuada por encima de los tres años; por lo que incluso estando de acuerdo en el coste anual, no podríamos estar de acuerdo en el coste supuesto por el periodo acumulativo de diez años. Así pues, el único ahorro claramente constatado, a falta de datos mas concretos sobre otros posibles ahorros, sería el coste de la renta básica, que no obstante habría que ponderarlo en relación con el porcentaje real de trabajadores de empresas de inserción que la cobraban antes de acceder a ella (Claver 2004: 4) , y del tiempo probable que la iban a seguir cobrando de no haber mediado la contratación en una empresa de inserción.

En el segundo aspecto a estudiar, el de los inputs ocasionados por las empresas de inserción a la Administración, el referido estudio señala cinco ámbitos de ingresos (FEEDI 2003: 125), a saber: 1) facturación correspondiente a un trabajador de inserción; 2) impuesto soportado por las Empresas de inserción por trabajador de inserción; 3) ingresos fiscales indirectos por IVA; 4) cotizaciones a la Seguridad Social; y 5) contribución personal al IRPF. A continuación iremos analizando cada apartado de input económico, incidiendo especialmente en los criterios que hacen que se pueda considerar un ingreso para la Administración generado por la Empresa de Inserción, y descontado el coste de oportunidad alternativo.

En lo que se refiere a la facturación correspondiente a un trabajador de inserción, discrepamos que pueda considerarse de forma genérica un retorno, ya que la Administración, en modo alguno ingresa dicha cantidad y sólo se beneficia de una parte de ella a través de los inputs generados bajo el concepto de impuestos, directos o indirectos, aplicados al conjunto de la facturación de la Empresa

25.- Habría que inferir que no van a recurrir a la justicia gratuita, o que no van a tener más causas penales, laborales o de otro tipo, lo que es mucho suponer.

26.- Sucede frecuentemente en el caso de los jóvenes o de personas que pertenecen a una unidad más amplia en el que no son el perceptor principal.

27.- Sólo el 19% estaban recibiendo algún subsidio, que se elevaban a 26,2% si contabilizamos las que cobraban prestaciones de desempleo.

de Inserción. A nuestro entender, pretender que el montante total de la facturación por puesto de trabajo de inserción²⁸ se considere como un flujo económico generado sólo puede responder a una confusión conceptual entre producto interior bruto y flujo económico ingresado por la Administración²⁹; la generación de facturación por parte de una empresa, siempre y cuando no suponga una merma en la facturación de alguna otra empresa³⁰ resulta una aportación positiva para el conjunto de la sociedad, sin embargo no podemos hablar de un retorno económico hacia la Administración nada mas que a través de lo que esta ingresa de dicho flujo en concepto de impuestos, bien indirectos como el IVA o directos, como el Impuesto de Sociedades o los impuestos municipales.

De estas tres partidas, la más importante sin duda, pero también la más difícil de estudiar es el IVA, ya que los impuestos municipales suelen ser de una cuantía escasa, y el impuesto de sociedades que estas entidades pagan suele ser mínimo debido a la relación que guarda con los beneficios obtenidos³¹. En relación al IVA sería fácil realizar una estimación en el caso de las empresas de servicios, ya que apenas existe IVA soportado y la mayoría lo es repercutido, por lo que se corresponde en gran medida con un porcentaje de la facturación. Sin embargo hay que sacar de este conjunto tanto a las entidades cuyo IVA soportado es significativo, como a aquellas que se encuentran exentas de IVA como es el caso de muchas asociaciones, fundaciones y cooperativas de iniciativa social; no obstante, y en dirección contraria, habría que añadir a los inputs de la Administración el IVA repercutido por las entidades que al estar exentas de IVA son consideradas como consumidoras finales de los bienes que adquieren.

En el mismo capítulo de retornos directos por parte de las Empresas de Inserción a la Administración estarían las aportaciones que estas hacen a la Seguridad Social por los trabajadores; que si bien es cierto que podríamos considerar que no sería un input real al 100%, ya que dichas cotizaciones están dando derecho al trabajador a prestaciones como la sanidad, el paro o la jubilación; no obstante, lo cierto es que dichos trabajadores, sin estar cotizando, ya tienen derecho a la sanidad, a la renta básica, que en salarios bajos³² se equipara a la cuantía del paro, y, aunque es difícil hacer previsiones para la jubilación, muy posiblemente, coticen o no, vayan a tener derecho a una pen-

28.- En el gráfico inferior se establece que la facturación por trabajador de inserción, una vez descontados los impuestos, asciende a 10.015,31 y dicha cifra, incrementada en los impuestos, 1.075,04, se lleva a la tabla de la página 134 como flujos económicos generados (FEEDI 2003: 132).

29.- De aceptar esta hipótesis y puesto que el ACB lo que compara es el beneficio generado por dos alternativas, tendríamos que comparar dicho "retorno" con el generado por cualquier empresa multinacional o de tecnología avanzada, que multiplicaría por varios puntos el índice de retorno.

30.- Este debate parece interesante sobre todo en lo que se refiere a la licitación de Administraciones públicas, donde es evidente que lo facturado por las Empresas de Inserción revierte directamente en una merma en la facturación de otras potenciales empresas licitadoras, y donde lógicamente la reversión de las Empresas de Inserción a la Administración no va a ser en términos de flujo económico diferencial, sino en servicio social y en reducción del coste de la Administración en esta materia.

31.- Hay que tener en cuenta que puesto que las empresas de inserción no pretenden obtener beneficios, ni puede haber un reparto de los mismos, raramente obtienen beneficios. De hecho, en la página 113 del estudio se señala que las Empresas de Inserción en la mayoría de los casos cubren costes y se mantienen gracias a las ayudas públicas (9%) y al esfuerzo económico de las entidades promotoras (5%), y es muy difícil que ninguna de estas aportaciones, especialmente la última se lleve a beneficios para que tenga como resultado el incremento del impuesto de sociedades.

32.- En el caso de las empresas de inserción estudiadas en el informe de FEEDI con un coste laboral medio de 8.530 (o.c. p: 125) y, por tanto, con un salario bruto en torno a 6.000 anuales, la cantidad a percibir en concepto de paro es similar a los ingresos por la renta básica. No obstante si los salarios fueran superiores esta equivalencia no se mantendría, por lo que habría que descontar de los inputs hacia la Administración el posible output en concepto de paro.

sión no contributiva mínima que será muy similar a la pensión contributiva de los salarios más bajos. En la práctica, pensamos que la cotización a la Seguridad Social que la empresa hace por cada trabajador de inserción debería considerarse como un input económico que no se realizaría por parte de aquellas personas en riesgo de exclusión que no consiguieran un empleo en una EI o en cualquier otra entidad alternativa.

Complementariamente hay que señalar que puesto que en el caso de las Empresas de Inserción, el número de personas máximo en esta situación sería de un 70%³³, la propia empresa genera puestos de trabajo normalizados que también contribuyen a generar flujos económicos hacia la Administración por los pagos de la empresa en concepto de Seguridad Social, y que por tanto habría que tenerlos en consideración en el porcentaje correspondiente respecto a los puestos de trabajo de inserción a la hora de calcular los flujos económicos de retorno.

Tabla 2. Modelo cálculo de coste / beneficio³⁴

	CONVENIO BAJO		CONVENIO ALTO		CONVENIO BAJO	
	< 3 años T ANUAL	> 3 años / F ANUAL	< 3 años T ANUAL	> 3 años / F ANUAL	TEMPORAL	TEMPORAL
OUTPUTS						
Subv. Estudios	500,00		500,00		6.000,00	6.000,00
Subv. Inversiones	4.000,00		4.000,00		12.000,00	12.000,00
Subv. Puesto Inserción	12.300,00		12.300,00		123.000,00	36.900,00
Subv. Acom. Inserción	1.100,00		1.100,00		11.000,00	3.300,00
Subv. Acom. Producción	1.700,00		1.700,00		17.000,00	5.100,00
TOTAL OUTPUTS	19.600,00		19.600,00		169.000,00	63.300,00
INPUTS						
Seguridad Social Tragabajor	584,60	584,60	834,80	834,80	5.846,00	5.846,00
Seguridad Social Empresa	2.908,30	2.908,30	4.152,90	4.152,90	29.083,00	29.083,00
IRPF	184,10	184,10	1.183,20	1.183,20	1.841,00	1.841,00
S.S. Trabajador p. Acompañamiento	295,68	295,68	473,62	358,80	2.956,80	2.956,80
S.S. Empresa p. Acompañamiento	1.470,81	1.470,81	2.356,27	1.785,05	14.708,10	14.708,10
IRPF personal Acompañamiento	465,63	465,63	1.118,80	847,58	4.656,30	4.656,30
Impuesto de Sociedades	-	-			-	
IVA facturación	2.918,74	2.918,74	1.922,22	4.338,22	5.027,42	21.939,42
TOTAL INPUTS	8.243,26	8.243,26	11.207,00	12.665,74	58.272,62	75.184,62
AHORRO OUTPUTS						
Renta básica	5.400,00	5.400,00	5.400,00	5.400,00	54.000,00	54.000,00
Ayudas de emergencia						
Gsto formación ocupacional						
Porcentaje perceptores Renta Básica	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
TOTAL AHORRO OUTPUTS	4.320,00	4.320,00	4.320,00	4.320,00	43.200,00	43.200,00
COSTE OPORTUNIDAD						
% encontrarían empleo	25%	50%	25%	50%	45%	60%
TOTAL REAL DE AHORRO	3.240,00	2.160,00	3.240,00	2.160,00	23.760,00	17.280,00
RESULTADO	-8.116,74	10.403,26	-5.153,00	14.825,74	-86.967,38	29.164,62

33.- Hacemos referencia al caso del País Vasco, en otras CCAA puede variar en función de lo recogido en los diferentes decretos reguladores.

34.- Aplicación en base a las subvenciones teóricas en el País Vasco.

5.- Análisis de resultados

La principal conclusión de este trabajo, se centra en la refutación de la hipótesis alternativa en el caso de que la Administración no reconozca o no subvencione las Empresas de Inserción, ya que, *cualquier puesto de trabajo de inserción no subvencionado de forma específica, supone un ahorro para la Administración*. Sin embargo, *los resultados en términos de inputs, hacia la Administración, y de ahorro de outputs, que se obtienen a partir del modelo desarrollado son muy inferiores a los presentados en los estudios y publicaciones existentes a la fecha*.

No obstante *el resultado* de la relación coste – beneficio, no es estable, y *depende de varias variables*: 1) en primer lugar, la ya señalada, referida *al importe de las subvenciones por parte de la Administración*; en segundo, 2) al *sector de actividad en que se ubique la empresa*, pudiéndose orientar en dos direcciones, por una parte, 2a) en base al coste de oportunidad representado por la contratación en dicho sector de personas susceptibles de integrarse en empresas de inserción; por otra parte, 2b) en función de la relación que se establece entre el convenio sectorial y los flujos de retorno. Así mismo, tenemos la variable 3) relacionada con el *tiempo de permanencia del trabajador en la empresa*; y, por último, 4) el *grado de exclusión de las personas que ocupan los puestos de inserción*, con dos posibles lecturas, por una parte 3a) el déficit productivo respecto a un trabajador “normalizado”, y por otra 3b) el coste de oportunidad de que un trabajador de inserción fuera contratado por una empresa “normalizada” sino se encontrara trabajando en dicha Empresa de Inserción. A continuación vamos a desarrollar con más detalle el impacto de cada una de estas variables.

La referente al importe de las subvenciones por parte de la Administración permite dos tipos de análisis, por una parte considerar dicha subvención como un dato constante que se deriva de los decretos emitidos por dicha Administración, por otra considerarlo como una realidad aprensible intuitivamente a partir del análisis histórico del comportamiento de la Administración. En muchas ocasiones los decretos no comprometen una cantidad fija, sino que utilizan la expresión “hasta ...”, indicando la cantidad máxima de la subvención, pero no la mínima; en esta situación la subvención real puede corresponderse con tres cantidades, la máxima permitida, en cuyo caso, tomaremos la cantidad estipulada en el decreto como referente a la hora de introducir los datos en el modelo; la que resulte de dividir la partida existente entre el número de solicitantes, en cuyo caso será imprevisible –salvo que el número de solicitantes por algún motivo se mantenga estable en el tiempo-, y en cuyo caso solo podremos aplicar el modelo a posteriori, es decir, una vez conocida las subvenciones percibir; y en tercer lugar, puede darse el caso de que la subvención alcance habitualmente un porcentaje que se mantiene relativamente estable a lo largo del tiempo, aunque no haya ninguna norma escrita que así lo contemple, en cuyo caso será posible hacer predicciones en base a esta cantidad. En cualquier caso

el modelo evaluará el coste más o menos alto que un puesto de trabajo en una empresa de inserción tiene para la Administración en función de su política de subvenciones, siendo un primer paso para poder comparar la eficacia del gasto en empresas de inserción en relación con otras opciones de fomento de la inserción laboral de las personas con problemas de exclusión.

Por otra parte, el Modelo puede aplicarse considerando que en el punto muerto los inputs y outputs generados por la Administración se igualan, con lo que a coste 0 se obtendría una ventaja social, con lo cual dicho punto muerto debería indicar el mínimo de ayudas que debería estar dispuesta a aportar cualquier Administración en función de la consecución de un puesto de trabajo de inserción; teniendo en cuenta que el Modelo ya incorpora el coste oportunidad generado por las personas con riesgo de exclusión que encontrarían empleo sin necesidad de que la Administración incurriera en el apoyo a las empresas de inserción. La obtención de dicho punto muerto o de coste 0 permite a la Administración conocer cual es el costo real que para la misma suponen las políticas de subvenciones a las empresas de inserción.

Hay que señalar que dicho punto muerto no es fijo para cualquier empresa de inserción, sino que va depender de las otras variables citadas: el salario de los trabajadores, que normalmente dependerá del sector en el que la empresa se ubique, y el tiempo de permanencia del trabajador en la empresa a partir del momento en que ha dejado de ser trabajador de inserción.

En relación a la primera variable referida, el salario percibido por los trabajadores, hay que señalar que en la medida en que este se incrementa, lo hacen también las cotizaciones a la seguridad social y el IRPF, al margen de la repercusión indirecta que pudiera derivarse del incremento del poder adquisitivo del trabajador, por lo que se incrementan los inputs de la Administración, y por tanto se incrementa el punto muerto, o, si se trata de una cantidad fija, decrece el costo de ese puesto de trabajo para la Administración. En este sentido **la Administración debería estar interesada en que las empresas de inserción se situaran en sectores donde las condiciones salariales fueran mejores**, lo que también pudiera tener una repercusión positiva en la motivación de los potenciales trabajadores de inserción por pasar de cobrar la renta básica a un salario; ya que cuanto mayor sea la diferencia existente entre la renta básica y el salario a percibir, podemos esperar una mayor motivación de los potenciales trabajadores por salir del ámbito asistencial e incorporarse en el ámbito del trabajo remunerado. La escasa diferencia entre ambas cantidades se percibe como un escollo importante a la hora de que las personas en peligro de exclusión acepten incorporarse a un empleo, ya que la valoración que se hace por la retribución del trabajo no se ajusta al salario a percibir, sino a la diferencia entre el salario a percibir y la renta básica percibida, mas lo que se pueda estar ganando en la economía sumergida con mucho menor tiempo de dedicación. Por otra parte, el nivel de retribución salarial, se encuentra relacionado con aspectos relativos al autoconcepto, la percepción social, y las condiciones laborales posteriores, en el caso de Empresas de Inserción de carácter temporal.

Sin embargo el caso de las entidades promotoras, especialmente si están orientadas a la Administración es el contrario, ya que al ser la subvención por empleo fija, independiente del coste

salarial del trabajador, en el caso de convenios bajos o de la inexistencia de convenio, dicha subvención puede cubrir un coste muy superior del trabajador. En el caso del País Vasco, las subvenciones pueden llegar a cubrir el 100% del costo en convenios como el de mensajería o limpieza, mientras que en convenios altos como el mecánico o el del metal, pueden no llegar al 60% del coste salarial. La consecuencia de este planteamiento es que **la subvención fija actúa como un desincentivador en relación a que las empresas se sitúen en sectores con convenios más altos**, que se suelen corresponder a sectores de mayor valor añadido, y que además, como ya hemos señalado, son que representan un mayor input para la Administración y a la vez generan mejores recursos e incentivos para el proceso de inserción de las personas en riesgo de exclusión.

A fin de que la actuación de la Administración no resulte precisamente un elemento desmotivador, que actuara en perjuicio de la propia empresa, de sí misma y de las personas a insertar, **debería sustituirse el modelo de subvención fija, por un modelo en el que la subvención a percibir estuviera en relación con el punto muerto coste-beneficio** de nuestro Modelo. De esta forma dejaría de penalizarse a los proyectos que optaran por centrar su actividad en sectores con una mayor retribución salarial; no obstante, sería una medida neutra, en el sentido de que tampoco potencia el desarrollo de proyectos en estos sectores, ya que el coste porcentual cubierto es el mismo. Un medio adicional de potenciar dichos sectores sería subvencionar diferencialmente los estudios de nuevos proyectos en función de las características salariales del sector en el que se pretende implementar; ambas medidas unidas potenciarían el que las Empresas de Inserción se situaran en sectores con mayor valor añadido y mejores retribuciones, lo que posiblemente mejoraría la calidad de este tipo de empresas como instrumentos de inserción.

En este planteamiento cabría, y se debería incluir la relación a la capacidad contratante del sector de personas susceptibles de encontrarse en el grupo de trabajadores de inserción; ya que hay sectores que por su propia dinámica demandan un personal de escasa cualificación susceptible en muchas ocasiones de ser considerados personas en proceso de exclusión, por ejemplo, en el sector de atención a tercera edad o limpieza; sin embargo, es muy difícil que en sectores como las telecomunicaciones o la máquina herramienta, demanden personas clasificadas como de inserción. En este sentido habría que considerar hasta que punto, apoyando empresas del primer tipo de sectores, no se están apoyando procesos que se van a dar independientemente, o incluso **se está potenciando el que nazcan artificialmente empresas que compitan con otras ya existentes en el mercado, que generen ese tipo de puestos, para las mismas personas**. Sin embargo, es bastante claro, que en el segundo tipo de sectores, difícilmente se van a crear empleos para personas en proceso de exclusión de forma espontánea, por lo que la creación de Empresas de Inserción viene a suponer un plus de empleo real. En este sentido, desde la Administración, cabría **subvencionar de forma diferencial, tanto los estudios de viabilidad como los puestos de trabajo que se crearan, en sectores de mayor valor añadido**.

Como por ende, se da el caso de que los sectores capaces de generar puestos de trabajo de escasa cualificación coinciden con los de convenios bajos, las medidas apuntadas en ambas direc-

ciones se complementan; dándose el caso de que optar por sectores de mayor valor añadido supone un doble ahorro para la Administración, el primero referido al incremento en los outputs económicos derivado del valor incremental de los salarios, el segundo derivado de la reducción casi a 0 del coste de oportunidad definido por los puestos de trabajo que se crearían de forma espontánea en el sector y que desde la Administración se está subvencionando.

En relación a la tercera variable, la de permanencia del trabajador en la propia Empresa de Inserción, se da el caso de que **el costo para la Administración de un puesto de trabajo es inversamente proporcional al tiempo que el trabajador permanezca en la empresa**, a partir del tercer año; ya que durante los tres primeros años en los que se considera que el trabajador es de inserción, la Administración proporciona una subvención anual, produciéndose un output superior a los inputs producidos por el ingreso directo en base al salario del trabajador y el ahorro de la renta básica. Al cuarto año, en que se supone que el trabajador se encuentra ya insertado laboralmente, si sale a una empresa exterior, aparte de la posibilidad de que acceda a un contrato temporal que le pueda llevar a reintroducirse en el círculo de la asistencialidad, volviendo a incrementar los outputs de la Administración, lo cierto es que no va a generar nuevos inputs, ya que en condiciones de normalidad los input generados son similares a los que generaría cualquier trabajador en el que no hubiéramos invertido en procesos de inserción. Dicha situación sólo se invertiría en la medida en que las ofertas de empleo superaran la demanda de trabajadores en situación de desempeñar dichos empleos, y ese escenario no es el actual, además, aunque pudiera darse en un futuro no muy lejano, da la impresión de que más bien produciría una movilización de la inmigración mas que una activación de las personas excluidas e inactivas.

Sin embargo, **si la persona permanece en la empresa, a partir del tercer año se van generando una serie de inputs para la Administración que acaban superando ampliamente a los outputs** en un periodo de diez años. En este sentido hay que señalar, que **las empresas finalistas son mucho menos costosas para la Administración que las empresas de carácter temporal**, y sólo se justifican desde intereses expureos al propio proceso de inserción como lo pueden ser: la creencia en que no son puestos de trabajo “de verdad” y que la verdadera inserción sólo puede tener lugar en el “Mercado”; el que realmente los puestos de trabajo no existan, y sólo se justifiquen en función del escaso diferencial entre el coste salarial y la subvención percibida; o el hecho de que la creación de nuevas empresas es complicado y para las entidades promotoras que no obtienen ningún incentivo a cambio, sea más fácil mantener las mismas empresas renovando los trabajadores, que crear de forma constante –trimestralmente- nuevas Empresas de Inserción.

En el modelo que hemos señalado como de intermediación, la Empresa de Inserción se contempla como una empresa ficticia, que no posibilita la inserción, sino que intenta incrementar la empleabilidad de la persona para que esta se incorpore en una empresa “de verdad”. En este modelo el concepto de empresa queda desvirtuado y en cierta medida asimilado al de centro práctico de aprendizaje, caso en el que es normal que la persona no pueda permanecer de forma permanente. Así mismo, **en las empresas orientadas a la Administración puede ocurrir que con la subvención**

pública no se esté financiando el déficit de productividad del trabajador, sino la incapacidad empresarial de la propia organización; en este caso, no hay la posibilidad de generar recursos para costear los trabajadores al margen de las propias subvenciones, por lo que al dejar de percibir estas es indispensable sustituir a dichos trabajadores no subvencionables por otros nuevos subvencionables.

También hay que señalar, que al margen de la satisfacción moral, que no duramos que es muy importante en la fase de creación por parte de las entidades promotoras, pero que va perdiendo fuerza en la medida en que estas crecen y se institucionalizan; habida cuenta que la entidad promotora, y por ende, los trabajadores y directivos de la misma, no reciben ningún ingreso generado directamente por la entidad promovida, resulta mucho más coherente el estandarificar las empresas de inserción gestionando las ya puestas en marcha, que el crear de forma más o menos continua empresas nuevas, con lo que esto supone de necesidad de inversión de la propia entidad promotora y el riesgo de fracaso que conlleva. En otras palabras, ante la falta de incentivos, se va a producir una ralentización en la creación de nuevas Empresas de Inserción.

En relación al costo para la Administración, parecería conveniente potenciar la dinámica contraria, la de creación de empresas finalistas que aseguran la inserción estable de los trabajadores con problemas de exclusión y además generaran inputs económicos a la propia Administración; fomentando el que las Empresas de Inserción pasaran a otra categoría al tercer año y potenciando la creación de nuevas Empresas de Inserción capaces de generar nuevos empleos estables. Además la capacidad de las empresas para mantenerse en el mercado a partir del tercer año, sería el mejor indicador de que el proyecto empresarial ha estado bien planteado y de que los procesos de inserción tendentes a la equiparación de la productividad de los trabajadores de inserción con los trabajadores "normalizados" se ha llevado a cabo con éxito.

Por último, pero no menos importante, tendríamos que referirnos al déficit productivo de los trabajadores de inserción como variable de coste de oportunidad; es evidente que no todos los trabajadores tienen el mismo déficit de productividad; déficit que normalmente correlaciona con su grado de exclusión. Cualquiera que sea el método que elijamos para valorar la productividad de los trabajadores de inserción en relación a los trabajadores normalizados nos encontraremos con un continuo que tiende desde el 0 al 100, en su extremo inferior nos encontraríamos con personas cuya productividad es nula, pudiendo existir incluso productividades negativas en la medida en que la persona hace que disminuya la productividad de otros trabajadores o del conjunto de trabajadores, debido normalmente a procesos de fuerte desestructuración de la personalidad; y en su extremo superior a personas que se encuentran en situación de riesgo de exclusión por causas ajenas a sus competencias personales. Mientras que resulta obvio que el coste de insertar en el mercado laboral a las personas con mayor grado de exclusión y menor índice de productividad, ***la no discriminación en cuanto a la cuantía de la ayuda hace que a la empresa de inserción le resulte mucho más rentable incorporar a personas con grado de exclusión más bajo y mayores índices de productividad.***

De forma más concreta podemos establecer que si la subvención por puesto de trabajo de inserción alcanza el 80% del coste real de la persona en una Empresa de Inserción, la empresa podría permitirse un déficit de productividad por trabajador del 20%, lo que significa que si el trabajador tuviera un déficit del 100% la empresa tendría que compensar con su productividad general ese 20%; pero en el caso contrario, si la empresa está recibiendo una subvención del 80% y el déficit de productividad es del 50%, nos está quedando un margen del 30% que sirve para compensar posibles ineficiencias en la gestión administrativa, financiera o comercial de la empresa. En esta tesitura para la empresa resulta incentivador el contratar trabajadores con escasa merma en la productividad, o lo que viene a ser lo mismo, con menor grado de exclusión social. En la argumentación anterior hay que tener en cuenta que el coste real no se circunscribe sólo al salarial, sino a la distribución de los costes fijos entre el personal productivo, con lo que la cantidad subvencionada va a depender de la estructura de cada empresa con lo que es imposible fijar un porcentaje medio, y al que hacemos referencia ha de tomarse sólo como ejemplo. No obstante, si la empresa aplica la teoría de las colas en la incorporación de personal de inserción o por lo menos, en parte del mismo, puede ocurrir que los costes reales si se identifiquen con los costes salariales.

6.- Conclusiones

En base a lo anteriormente expuesto, y a modo de epílogo, podríamos concluir que ***el actual modelo de subvención basado en una subvención única por trabajador de inserción potencia la incorporación de los menos desfavorecidos al mercado laboral, incrementando significativamente el coste de oportunidad por posibles contrataciones alternativas del mercado.*** En este sentido sería necesario, apoyándose en los modelos de cuantificación de la exclusión ya existentes, el subvencionar diferencialmente el puesto de trabajo en función del grado de exclusión o de merma de productividad que previsiblemente o realmente tenga la persona incorporada. Siguiendo esta línea argumental cabrían dos posibilidades, por una parte, valorar la productividad real del trabajador de forma comparativa con la productividad media de un trabajador "normalizado" de la empresa. Esta fórmula que teóricamente sería más exacta, complicaría sustancialmente la adjudicación de subvenciones y además permitiría distorsiones por parte del empresario, ya que la productividad está no sólo ligada a factores personales, sino también, y en gran medida, de organización, asignación de tareas, y dotación de recursos. En base a estas dificultades creemos que sería mejor sistema el establecimiento de baremos de exclusión a los que se asignaran un déficit de productividad, y en virtud de ellos, unas categorías de subvenciones.

De forma general, se puede concluir que ***las subvenciones indiscriminadas en relación a las variables: sector de actividad, tiempo de permanencia del trabajador en la empresa y nivel de***

exclusión del trabajador, tienen efectos perniciosos que incrementan el coste público de la financiación, y por tanto rebajan la efectividad de los recursos asignados. La inclusión en las subvenciones de un sistema de incrementos correlacionales vinculados a los sectores de actividad de mayor valor añadido, a una mayor permanencia del trabajador en la empresa, y al mayor nivel de exclusión de los propios trabajadores de inserción, mejoraría la relación costo-beneficio en función de estas tres variables, consiguiendo una mejor relación entre recursos asignados y resultados económicos obtenidos; o lo que es lo mismo una mayor efectividad en la utilización de los recursos públicos empleados en las Empresas de Inserción.

Bibliografía

- AECA (2000): *Indicadores de Gestión para las entidades públicas*, documento nº 16. Madrid.
- AGUIRREZABAL, E. (2004): "El empleo, un reto para la inserción social", *EGUNERATUZ*, nº 41, Febrero.
- AYALA, L. y RODRIGUEZ, M. (2004): "Episodios múltiples de participación en programas asistenciales", ponencia presentada en el XI Encuentro de Economía Pública, Barcelona 5 y 6 de Febrero del 2004.
- BALLET, J. (1996): "Les entreprises de Solidarité"; mimeo, Université de Versailles St. Quentin en Yvelines.
- BORGAZA, C. (1996): "Paro de larga duración e iniciativas de inserción por la economía"; en Vidal, I. (coord) *Inserción Social por el trabajo. Una visión internacional*; Ed. CIES (Centro de Iniciativas de la Economía Social), Barcelona. pp: 39-56
- CARITAS ESPAÑOLA (1997): *Guía para gestores de proyectos y empresas de economía social*; Ed. Cáritas, Madrid.
- CASTILLO, J. B. y PAGÉS, R. (1997): "La marginación, un problema medioambiental"; *Temas de Planificació i gestió ambiental*, nº 2; Ed. Fundació Olof Palmer, Universidad de Barcelona y Pagés Editors.
- CIAD (Universidad Autónoma de Madrid); UNAD (2003): "Estudio de Empresas de Inserción"; Conclusiones preliminares.
- CLAVER, N. (2004): "Efecto de las Empresas de Inserción sobre los trabajadores: un análisis evolutivo"; ed. CIES. Boletín nº 12. www.grupcies.com/boletin/

- COQUÉ, J. y PÉREZ, E. (2000): *Manual de creación y gestión de empresas de inserción social*; ed. Universidad de Oviedo.
- CORONA, J.F. y DIAZ, A. (1994): *Teoría básica de la hacienda pública*; Ed. Ariel, Barcelona.
- DARITY, Jr. W. (2003): "Will the poor always be with us?", *Review of social economy*, Vol LXI, nº 4, Diciembre.
- DEFORTUNY, J., FAVREAU, L. y LAVILLE, J.L. (1997): *Inserción y nueva economía social*; ed. CIRIEC, Valencia.
- DOMINGUEZ, M.; BALLESTEROS, M. y MIGUEL, G. (Coord)(2003): *Las Empresas de Inserción: su acceso a la contratación pública*; ed. FECLEI, Burgos.
- EUROSTAT (2002): *Statistiques sociales européennes. Deuxième rapport sur le revenu, la pauvreté et l'exclusion sociale*, Comisión Europea.
- EUSTAT (2003): *Estadísticas de servicios sociales. Entidades y centros. Análisis de resultados 2001*. Disponible en www.eustat.es
- FEDEI (2003): *Identificación y diagnóstico integral de las empresas de inserción en España*,. Ed. Popular, Madrid.
- GEBAUER, R. y VOBRUNA, G. (2003): "The open unemployment trap: life at the intersection of labour market and welfare state. The case of Germany", *Journal of Social policy*, vol 32, nº 4, pp. 571-587.
- GOBIERNO VASCO (2004): *Evaluación de la renta básica. Informe final*, ed. Dir. de Evaluación de Programas y Servicios. Dpto. de Justicia Empleo y Seguridad Social, Vitoria.
- LAPARRA, M.; AGUILAR, M. y GAVIRIA, M. (1996): "Inserción por la actividad económica: un nuevo horizonte para los servicios sociales"; en Alemán M.C. y Garcés, J: *Administración Social: Servicios de bienestar social*, ed. Siglo XXI, Madrid. pp. 633-678.
- LESMESS, S. (2002): *Manual de cláusulas sociales*, Ed. Gaztelan, Iruña Se puede acceder a la edición electrónica en www.gaztelan.org
- LHOMMEAU, B. (2003): "Trajectoires passées par un emplí a bas salaire. Un étude á partir du panel européen des menages", *DARES, Document d'Etudes*, nº 78.
- LOPEZ ARANGUREN, L.M. (2002): *Las Empresas de Inserción en España*; Consejo Económico y Social. Colección Estudios nº 127. Madrid.
- MORENO, G. (2003): *Trabajo y ciudadanía*, Ed. Ararteko, Vitoria-Gazteiz.
- NAVARRO, V. y QUIROGA, A. (2003): "La protección social en España y su desconvergencia con la Unión Europea", *Sistema*, nº 177.

- RETOLAZA, J. L. (2003): "La validez de las políticas activas de inserción", *Eguneratuz*, nº 31; ed. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, Donosita-San Sebastián.
- RETOLAZA, J.L. (2004): "Capítulo 3: Relevancia de la Economía Solidaria en la C.A.P.V."; en Mugara, A. (Ed.) *La Economía Solidaria y su inserción en la formación Universitaria*; ed. Universidad de Deusto, Bilbao.
- RETOLAZA, J.L.; MUGARRA, A. y ENCISO, M. (2004): "Solidarity-based enterprises: new concept for the enterprise of the future"; ICA Research Forum. Segorbe, 6-9 de Mayo.
- RETOLAZA, J.L. y ARAUJO, A. (2005): *El coste de las Empresas de Inserción para la Administración*, Ed. Lavora, Madrid.
- SARTU: Observatorio de procesos de exclusión y de incorporación social: "1º Informe año 2002", realizado por Esther Raya y Silvia Pineda. www.observatorioexclusion.net
- SIIS, Centro de Documentación y Estudios (1994): "El retorno del gasto en servicios sociales"; en www.siis.net
- SIIS, Centro de Documentación y Estudios (1999): "Estimación del retorno del gasto en servicios sociales y los beneficiarios y trabajadores del sistema en la CAPV"; en www.siis.net
- SIIS, Centro de Documentación y Estudios (2002): "Manual de evaluación de planes y Programas de juventud"; www.siis.net
- VIDAL, I. (ed.) (1996): *Inserción social por el trabajo, una visión internacional*, ed. CIES, Barcelona
- VILANOVA, E. y VILANOVA, R. (1996): *Las otras empresas; experiencias de economía alternativa y solidaria en el Estado Español*, ed. Talasa, Madrid.