

LA INSERCIÓN: HORIZONTE DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Joaquín García Roca

INDICE

I.- LA ZONA DE LA INTEGRACIÓN

- 1.- Factores de cohesión
 - * la condición salarial
 - * el desarrollo consumista
 - * la protección estatal
- 2.- El campo asistencial
 - * los indigentes inválidos
 - * la socialización primaria

II.- LA ZONA DE LA VULNERABILIDAD

- 1.- Factores de precariedad
 - * las turbulencias del empleo precario
 - * las turbulencias del desarrollo insostenible
 - * las turbulencias del Estado social
- 2.- El campo de la prevención
 - * la sociedad de riesgos
 - * la pluralidad de actores
 - * la responsabilidad personal

III.- LA ZONA DE LA EXCLUSIÓN

- 1.- Factores de exclusión
 - * organización expulsora
 - * contextos desagregados
 - * sujetos desanimados
- 2.- El campo de la inserción
 - * una nueva relación política
 - * una nueva relación con el Estado
 - * una nueva relación con el derecho
 - * una nueva relación con la asistencia
 - * una nueva relación con el trabajo
 - * una nueva gestión de lo social

El siglo XIX se cerró con una herida sangrante por donde afloraban sus contradicciones y sus conflictos: fué la *cuestión obrera* con todos sus satélites de pauperismo, miseria, explotación, muertes prematuras y un largo etcetera. El siglo XX se cierra con otra herida por donde afloran igualmente sus contradicciones y conflictos: es la *cuestión de la exclusión* con todos sus satélites de marginalidad, inadaptación y desagregación. El proceso por el cual se pasa de una cuestión a otra constituye un asunto de máximo interés histórico,¹ sociológico² y político.³ Pero sobre todo está en el origen de las políticas de inserción y de las nuevas estrategias de intervención social.

La cuestión social tiene su metamorfosis, y captar sus transformaciones no resulta tarea sencilla aunque sea el reto fundamental de cualquier proyecto emancipador y solidario. Si no se captan los cambios, respondemos a preguntas que nadie nos ha formulado, o seguimos con las mismas respuestas cuando nos han cambiado las preguntas. Captar las transformaciones tiene un alto peaje ya que nos exige formular hipótesis y soportar un alto grado de perplejidad e incertidumbre.

Partiremos inicialmente de una hipótesis sobre la configuración del espacio social en torno a tres zonas: la zona de la cohesión, la zona de la vulnerabilidad y la zona de la exclusión. Cada una de ellas se caracteriza por el despliegue de tres referentes que afectan a la relación con el *trabajo*, a la relación con las *vinculaciones* que constituyen el mundo de la vida, y a la relación con las *significaciones* que otorgan sentidos y motivaciones para vivir. Cada uno de los tres referentes se configura como un *continuum* que va desde el trabajo fijo, las vinculaciones estables y los significados plenos (zona de la cohesión) hasta el desempleo, la ruptura de las vinculaciones y el sinsentido de las motivaciones (zona de la exclusión) pasando por la zona intermedia de la *vulnerabilidad* en la que el trabajo, las relaciones sociales y las significaciones

¹DONZELOT, J. *L'invention du social*. Fayard, Paris 1.984

²POLANY, K. *La gran transformación*. La Piqueta, Madrid 1.983

³CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale*. Fayard, Paris 1.995.

⁴AA.VV. *La inserción sociolaboral a debate*. Ed. Popular Madrid 1.993

vitales se realizan de manera precaria, inestable y frágil.⁶ Tratemos de comprender el nuevo paisaje social y el nuevo perfil de la cuestión social como si se tratara de un virus mutante. En el interior de cada zona, aparecen unos ámbitos que intentan proteger, erradicar y/o amortiguar las disfunciones, los riesgos y las exclusiones.

I.- HACIA LA COHESIÓN SOCIAL

Cada sociedad se ha cimentado sobre unos factores que le han dado cohesión y le han convertido en un sistema ordenado. Como una especie de edificio, toda sociedad se construye sobre unos materiales (población, territorio...) pero sobre todo precisa de un cemento que le de consistencia, articule y fortalezca el propio edificio. Sin este cemento no existe sociedad. Es necesario identificar el «cemento social» si queremos entender qué significa la exclusión social y en consecuencia el alcance de las medidas de inserción. Sería un error tratar la cuestión de la exclusión social como si fuera un asunto que incumbe a las periferias o se desarrolla en los extramuros de la sociedad, cuando realmente acontece en el centro mismo de la organización social. Es fácil entender que una vez construido el edificio social aparecerán las grietas que laceran nuestras sociedades.

Llamaremos **factores de inclusión** a aquellos elementos que han servido de acceso al sistema social, a través de los cuales se incorpora la población a los beneficios sociales y acaba dependiendo de dichos factores para su propia realización. El concepto de inclusión significa la incorporación de la población a los distintos sistemas funcionales de la sociedad. Hace referencia de un lado al acceso a las prestaciones, y de otro, a la dependencia que de estas van a tener los distintos modos de vida individuales. En la medida que se va realizando la inclusión, irán desapareciendo aquellos grupos que no participan de la vida social, o lo hacen solo marginalmente. El principio de la inclusión es la capacidad de acceso a cada sistema.

La llamada sociedad industrial encontró su propio cemento sobre tres principios de inclusión gracias a los cuales se ha mantenido cohesionada durante los últimos dos siglos: el trabajo productivo como principio de inclusión económica, el consumo como principio de inclusión social y la protección pública como principio de inclusión política. La zona cohesionada de la sociedad ha estado formada por todos aquellos que tienen trabajo estable, pueden consumir los bienes sociales y están protegidos ante los riesgos de la existencia.

El empleo como factor de integración

En la sociedad industrial el trabajo fué el principal factor de integración y por ende la puerta de entrada a la organización social. A través de él se accedía no sólo a las rentas económicas que permiten sobrevivir -con mayor o menor dignidad- sino al prestigio social, al poder, a la seguridad y a la propia identidad social. Las formas de realización histórica han ido cambiando desde la condición proletaria

en los orígenes de la sociedad industrial hasta la condición de asalariado que es su última transformación. El principio de inclusión económica se ha realizado a través del empleo asalariado que desplaza de este modo al patrimonio económico, a la pertenencia familiar o a la inscripción en una comunidad concreta.

El salario ha enganchado a una mayoría social en los beneficios del progreso social y económico y desde 1.950 constituye el factor decisivo de la cohesión social; a la nueva constelación salarial, y sus valores asociados de instrucción y cultura urbana, se le atribuye la función dinamizadora de toda la sociedad. Conseguir un salario se reviste de suficiente atractivo para convertirse en un factor de cohesión ya que iba a ser deseado por la mayoría de la ciudadanía, hasta conseguir que casi el 83% de trabajadores fueran asalariados.

El asalariado que había sido una figura indigna que estuvo largo tiempo acampando en el margen de la sociedad como subordinado se constituye en el principal difusor de los valores de la modernidad, del progreso. Al principio de la industrialización, la posesión de un patrimonio permitía librarse de la condición salarial, y la adquisición de un patrimonio incluso modesto permitía al trabajador escapar del salario estableciéndose por su cuenta. Ahora, el patrimonio facilita el acceso a posiciones salariales a través de la adquisición de diplomas. La propiedad heredada tiende a ceder el paso a la propiedad merecida (en la medida que el diploma sanciona el mérito).

El salario se convirtió de este modo en la puerta de entrada a los bienes sociales, al estatuto de ciudadanía, a la protección social. De este modo, el trabajo es más que el paro. En primer lugar, el salario se convirtió en el acceso al patrimonio y a las rentas económicas. La promoción del asalariado desplaza el significado de la posesión de un gran patrimonio. Yo quiero que mi hijo estudie aunque no le pueda dejar nada el día de mañana, se oye con frecuencia. Cada vez son más los ciudadanos cuya posición en la estructura social depende exclusivamente de su empleo.

El salario no solo da acceso a las rentas sino a las posiciones de poder y de prestigio, los líderes en materia de modos de vida y de modas culturales, están asociados al salario. Son los asalariados los que pueden disfrutar de vacaciones inteligentes y de viajes al extranjero, a través del salario se produce el acceso a las diversiones. Asimismo, el salario permite el acceso a la protección social y da la seguridad contra los riesgos de la existencia. A través del salario se garantiza la entrada en la sanidad, en las pensiones y en general en los sistemas públicos de la protección.

Finalmente, la condición salarial es la realización de la identidad social, que distribuye el papel que cada cual desempeña en la sociedad: se es empleado o desempleado, antes que hijo de tal familia o perteneciente a tal pueblo. El salario no es solamente un modo de retribución del trabajo sino la condición a partir de la cual los individuos están distribuidos en el espacio social.

⁶ GARCIA ROCA, J. *Lo público y lo privado frente a la exclusión social*. en *La inserción socio-laboral a debate*. op.cit. pp.37-54

El desarrollo consumista como factor de integración

Vinculado esencialmente a la condición salarial, el consumo se convierte igualmente en un principio básico de inclusión social. Las mercancías que uno compra (vestidos, pisos, coches...) marcan las posiciones sociales de cada ciudadano. A través del consumo se manifiesta el lugar en el conjunto social. El consumo de objetos significa el valor intrínseco de un individuo en función del lugar que él ocupa en la división del trabajo. Y lo más curioso es que produce la diferenciación, que anteriormente era de clases sociales, dentro de la homogeneidad del mercado.

En segundo lugar es el consumo quien populariza una convicción básica: el progreso indefinido; consumimos más y mejor. Cambiamos de casa, de coche o de vestido para comprar uno mejor, y más rápido. A través de sus modos de consumo, sus compras, su uso del crédito, el salario anticipa día a día la perennidad del crecimiento y vincula su destino al crecimiento indefinido. En la sociedad salarial, la anticipación del porvenir mejor se instala en la estructura del presente.

El estado como factor de integración

El Estado de Bienestar es la realización de la inclusión política. Consiste en la incorporación de aspectos cada vez más amplios del modo de vida en el ámbito de las prestaciones políticas. Cada vez más, las necesidades e intereses de la población se canalizan por la esfera política, como demanda al Estado. Y adquieren la forma de la pretensión que se exige. La sociedad salarial está acompañada por un modo de gestión política que ha asociado la propiedad privada y la propiedad social, el desarrollo económico y la adquisición de derechos sociales, el mercado y el Estado. Ciertamente se sostiene sobre un intenso crecimiento económico (tasas de crecimiento anuales del 5 y 6 %) , pero sobre todo es tributario del desarrollo del Estado social como instancia de regulación. La sociedad salarial es también una sociedad en cuyo corazón se ha instalado el Estado social.

Significa la garantía de una protección social generalizada a través de una propiedad social que se despliega en la Seguridad social y en las prestaciones de servicios públicos. La instauración de la Seguridad Social en 1.945 constituye una etapa decisiva en la protección del salariado. Cumple el pasaje de una sociedad de clases a una sociedad asalariada. Entre sus finalidades está acabar con la vulnerabilidad de las clases populares y reducir los riesgos del obrero. La propiedad social representa un tipo de bienes que no son apropiables individualmente ni comercializables sino que sirven al bien común.

Significa en segundo lugar la aparición de un intermediario que arbitre los intereses divergentes de empleadores y asalariados, y gestione los conflictos. Las dos medidas más importantes han sido la aparición del salario mínimo interprofesional y el reconocimiento legal de las horas de trabajo. Ambas medidas dan un estatuto legal a las condiciones mínimas de acceso a la condición salarial. Sin él habría retribuciones pero no una condición salarial.

Finalmente, la persistencia de la sociedad salarial dependen en última instancia de que el propio Estado se convierta en el mayor de los empleadores. Es él quien cumple el papel de promotor del empleo. No solo produce bienes sino consumidores, salarios dignos de funcionarios. En el año 1995 el empleo público ocupó el 14.5% del total de la población activa, en el resto de Europa comunitaria se situaba en el 17.5%

Este modelo social tuvo que enfrentarse con tres situaciones que rompieron su coherencia y creaban desajustes: la pobreza como negación del acceso al trabajo y a la renta económica, la inadaptación como negación del acceso a los valores y beneficios, y la marginalidad como negación de la protección pública.

La sociedad cohesionada en torno a los tres principios -salario, consumo, protección pública- conoció la marginación en forma de una zona periférica y residual que estaba compuesta por ocupaciones inestables, estacionales, intermitentes. Son los trabajadores periféricos: inmigrantes, mujeres, jóvenes sin cualificación, trabajadores mayores incapaces de enfrentarse a la reconversión, las rentas más débiles y menos cubiertas por los derechos sociales. Acampan en las fronteras de la sociedad salarial más que participan en ella. Hay gentes que no han entrado en la dinámica de la sociedad industrial. Aparece el cuarto mundo, islas habitadas por todos aquellos que no han podido pagar el precio de la integración social, han quedado fuera del trabajo regular, de la vivienda decente, de las uniones familiares consagradas y de la frecuentación de las instituciones de socialización reconocidas. Son aquellos que quedan fuera de las grandes corrientes, habitan en ciertos barrios, se reproducen entre ellos, viven de prestaciones y pasan de todos los esfuerzos bien intencionados de todos aquellos que quieren moralizarles y normalizarles. Es una franja limitada de marginales y de asociales que no juegan el juego común.

No obstante estas zonas residuales de pobreza no meten en cuestión ni las reglas generales de intercambio social ni la dinámica del progreso continuo de la sociedad. Ninguna de estas situaciones cuestionaban radicalmente el edificio construido ni deslegitimaba a los factores de inclusión, porque se consideraban situaciones residuales, que el crecimiento económico iría desapareciendo. Para que esto se produjera era decisivo que el proceso tuviera un carácter inclusivo, y se implantaran políticas sociales de carácter universalista: empleo para todos, consumo para todos y protección (salud, educación, pensiones...) para todos.

La cohesión social se logra incorporando al mercado de trabajo (creación de empleo) a los que están fuera, incorporando al mercado de los bienes sociales a los que se les niega la entrada, ampliando la protección social a través de programas universalistas. No cabe duda que una política pro-cohesión ha de mantener, proseguir y reforzar los tres principios de cohesión.

El campo asistencial

En las sociedades poco diferenciadas anteriores a la revolución industrial, la procura se desarrolla sin mediaciones a través de la propia sociedad: la familia, la



parroquia, la comunidad, los gremios. Allí donde la comunidad está viva, se economiza lo asistencial. En la sociedad preindustrial, la precariedad de la existencia forma parte de la condición de todos y no rompe la pertenencia comunitaria. El estado natural de la existencia era la integración en la familia, en el linaje, en la pertenencia comunitaria. La seguridad la confería la inscripción territorial, familiar y social así como la inscripción en el sistema de solidaridades y obligaciones del linaje y vecindario. La pobreza pueda en esa sociedad ser inmensa y general sin plantear una «cuestión social», ellos se resignaban a su suerte.

La zona de asistencia nace en la intersección de dos ejes o dos criterios que se barajan para tomar en cargo la vulnerabilidad, y que originan las condiciones de posibilidad del ámbito de lo socio-asistencial:

a) ser miembro del grupo (no ser extranjero). La asistencia depende del domicilio de uno, de este modo se realiza la relación de proximidad que debe existir entre el beneficiario de la ayuda y la instancia que la dispensa. El territorio o el domicilio es a la vez signo, soporte y condición.

b) la incapacidad para el trabajo, sólo quienes son incapaces de subvenir a sus necesidades, forman parte del ámbito asistencial. La figura por antonomasia es ser un indigente inválido.

II.-LA ZONA DE LA VULNERABILIDAD

Desde hace una década se han tambaleado todos y cada uno de los principios de integración; su convulsión ha sido

de tal grado que nada ni nadie se ha podido librar de la turbulencia. Y de este modo ha aparecido una nueva cuestión social: la VULNERABILIDAD de las masas. Al verse socabados los factores de cohesión, aparece una nueva zona. Las políticas de cohesión que fueron válidas hasta 1970, dejan paso a las llamadas políticas de inserción. Nos encontramos en un período de transición hacia una inevitable reestructuración de las relaciones de producción. Es necesario inventar otros modos de habitar este mundo, o de resignarnos a la catástrofe.

Las convulsiones del trabajo

Desde hace veinte años, se pone en cuestión la centralidad del trabajo y éste pierde el papel de gran integrador. Ha habido una pulverización de la condición salarial. Aparece la figura del trabajador sin trabajo, que ocupan literalmente en la sociedad un lugar de sobrenumerarios, de inútiles en el mundo. Hay una mutación completa de nuestra relación al trabajo y por él de nuestra relación al mundo que exige otro modo de habitar en el mundo⁷. El trabajo se convierte en inseguro, en inestable, en desestabilizador. El contrato indefinido deja paso a la precariedad. Asistimos a una trasmutación completa de nuestra relación con el trabajo y en consecuencia nuestra relación con el mundo. La cuestión esencial de la exclusión será la existencia de trabajadores sin trabajo⁸ lo cual hace que ocupen en la sociedad un lugar de supernumerarios, de inútiles en el mundo.

Las cifras del desempleo ocupan el primer plano de actualidad; la precarización del trabajo constituye una nota muy importante en las transformaciones actuales de modo que el contrato de trabajo indefinido está a punto de perder su hegemonía y adquiere mayor vigencia el trabajo a tiempo

⁷ GORE, *Las transformaciones del trabajo*. CASTEL op. cit. p.386

⁸ ARENDT, H. *La condición humana*. Paidós Barcelona 1.993 p. 38

parcial y el empleo protegido. La diversidad y discontinuidad de formas de empleo están a punto de suplantar el paradigma del empleo homogéneo y estable. La precarización del empleo y el paro están inscritos en la dinámica actual de la modernización, como consecuencia necesaria de los nuevos modos de estructuración del empleo, la reestructuración industrial y la lucha por la competitividad.

Convulsión del desarrollo consumista

El consumo como forma de vida se sostuvo sobre una doble convicción: el carácter ascendente e indefinido del progreso (siempre a más y a mejor) y el carácter ilimitado de los recursos del planeta. Ambas convicciones han sufrido en los últimos años una intensa convulsión, cuyo sismógrafo han sido la conciencia ecológica y la interdependencia mundial. Un cierto desarrollo consumista ha agredido sistemáticamente a la tierra y ha desestructurado el equilibrio del planeta a causa de la depredación practicada a la naturaleza. Ha nacido la era ecológica como protesta ante la destrucción directa e indirecta de la tierra (a partir de 1.990 están desapareciendo 10 especies de seres vivos por día, para el año 2.000 habrán desaparecido el 20% de todas las formas de vida en el planeta). No sólo están amenazadas las especies o los ecosistemas sino que la propia tierra está toda ella enferma; y sobre todo como una nueva conciencia que descubre a la tierra como un superorganismo vivo.

El mismo desarrollismo, como modelo de crecimiento de los pueblos, ha condenado a dos tercios de la humanidad a vivir en la pobreza; el abismo de desigualdad no se acorta sino que se amplía, cayendo de parte del 20 por cien de los ciudadanos el 80 por cien de los bienes que se producen en el planeta. Junto a la voz de la naturaleza se oye la voz de las víctimas del modelo de desarrollo, asentado sobre la desigualdad.

Convulsiones del Estado de Bienestar

El Estado de Bienestar se ha tambaleado por tres hechos que han resultado decisivos en el mantenimiento del Estado de Bienestar. En primer lugar ha habido un error de concepción que estriba en su subordinación a un juego de suma cero: cuanto más Estado, tanto menos libertad. Con ello no se encuentra la creciente complejidad de la vida social. En una sociedad compleja, no es posible ningún actor central ni hegemónico, sino que se requieren y se postula nuevos y plurales actores sociales.

En segundo lugar, a efectos de conseguir sus objetivos, el Estado de Bienestar, se sirve de los medios del derecho y el dinero desde una instancia central. También en este aspecto se enreda el Estado de Bienestar en la realidad creada por él mismo. "Lo que no es posible alcanzar mediante el derecho y el dinero es la transformación de la persona misma"⁹ ni sus resultados pueden ser asegurados por ellos. El principio de la inclusión parece encontrar sus

propios límites allí donde las mismas personas deben ser transformadas para que puedan ser capaces de aprovechar las oportunidades que les ofrece la sociedad. La transformación de las personas es sin duda la meta más peligrosa que puede proponerse una política. Hay bienes que se sustraen a ambos vehículos. Frente al dinero y al derecho, todos los demás medios de intervención, tales como la actuación directa sobre los convencimientos o motivaciones de los ciudadanos, pasan a un segundo plano. Ambos medios, derecho y dinero, muestran claros síntomas de una utilización excesiva. Al no existir ninguna alternativa para ellos, son utilizados en una proporción demasiado grande, y se le aplica a tareas para las que están poco indicados, sobre todo en el ámbito de la educación y de la política social¹⁰. En cuanto al derecho, parece que no es apropiada una excesiva judicialización: es muy limitado lo que se puede realizar por medios jurídicos. En cuanto al dinero por que ha de gastarse tanto dinero que desborda los límites fiscales del Estado.

Finalmente, la intervención del Estado ha producido una incorporación pasiva (seguridad jurídica y prestaciones) que neutraliza la incorporación activa (democracia, participación). Sin aceptar la tesis liberal para quien toda intervención del Estado tiene efectos necesariamente desresponsabilizante, el compromiso con la sociedad activa ha hecho tambalear al Estado social en mayor medida por cuanto que es incapaz de establecer sus propios límites.

El campo de la vulnerabilidad

La triple convulsión ha creado una realidad original constituida por la precariedad del empleo, la insostenibilidad del crecimiento indefinido y por el debilitamiento del Estado social. Entre estar de pie (zona de la integración) y el estar caído (zona de la exclusión) aparece la zona de lo vulnerable: jóvenes en busca de primer empleo, mayores salidos de la reconversión industrial, inmigrantes venidos a la ciudad. Estas convulsiones permiten comprender el proceso que alimenta la vulnerabilidad social. La precariedad del trabajo, y la fragilidad de la protección han creado una enorme vulnerabilidad de masas como estadio previo a la exclusión. Hay que subrayar la facilidad con que se transita de una zona a otra; basta un pequeño movimiento en la zona de la vulnerabilidad para que se caiga de lleno en la exclusión.

El concepto distintivo de la vulnerabilidad es el riesgo; como distinto del peligro están disueltos, son capilares. Las medidas contra los riesgos son preventivas, se sostienen sobre la responsabilidad personal y sobre las instituciones intermedias.¹¹

La **prevención** adquiere carta de ciudadanía y se convierte en el buque-insignia de la intervención social. La **responsabilidad personal** y el auto-cuidado es parte sustantiva de toda alternativa hacia la vulnerabilidad. Y sobre todo la constitución de **organizaciones solidarias** que creen resistencias y fortalezcan el tejido social.

⁹ LUHMAN, op. cit. p.105

¹⁰ LUHMAN, op. cit. 154

¹¹ GARCIA ROCA, J. *Solidaridad y voluntariado*. Santander. 1.994

¹² GARCIA ROCA, J. *Contra la exclusión*. Santander. 1.995

III.- LA ZONA DE LA EXCLUSIÓN

La zona de la vulnerabilidad está minada de dificultades que conducen a la exclusión social; la barrera que separa una zona de otra es muy frágil y tenue. La experiencia contemporánea de la exclusión ha de ponerse en relación con tres rupturas o quebrantamientos. La exclusión es el resultado del seísmo, de las ondas expansivas que acaban conduciendo a la exclusión. De modo que se originan tres circuitos excluyentes, cada uno de los cuales es como una onda expansiva sobre el resto de la sociedad¹²:

a) la existencia de una **organización excluyente**, que ha invertido la orientación para convertirse de inclusiva en excluyente: orilla, expulsa y excluye a personas y grupos. En esta sociedad, el trabajo ha dejado de ser el gran integrador.

b) la existencia de unos **contextos disgregados**, fragmentados, atomizados, inhabilitados. Responden a los riesgos de ser un individuo en una sociedad fragiliza las solidaridades de proximidad. Hay personas que se han visto descolgados tanto de sus redes naturales como de los mecanismos de protección general, y se convierte cada vez más en individuos sin apoyos. El número de hogares donde todos los miembros activos se encuentran en paro ascendía a finales de 1.995 a 973.060.

c) la ruptura de las **significaciones precarias** que afectan a los dinamismos vitales e imponen una determinada psicología. Ser excluido significa no contar para nada, no ser considerado útil a la sociedad, ser descartado de la participación y sobre todo sentirse **población sobrante**.

Las tres rupturas han ido cristalizando en una gran geografía de beneficiarios que sufren de un déficit de integración vgr. los habitantes de barrios desherdados, alumnos de escolaridad fracasada, minusválidos físicos y mentales, inadaptados sociales, familias mal socializadas, las personas inempleables, los parados de larga duración, jóvenes en busca de primer empleo....

El campo de la inserción

Es necesario observar cómo se ha pasado de una política en el nombre de la cohesión a unas políticas dirigidas en nombre de la inserción. Políticas de cohesión social son aquellas que se orientan a la población en general, la Seguridad social realiza una socialización casi universal de los riesgos financiando todo aquello que se inscribe en el orden del salario; son políticas que buscan los grandes equilibrios, la homogeneización de la sociedad a partir del centro y la incorporación de los ciudadanos a la educación, las medidas para reducir la desigualdades, crear igualdad de oportunidades, promover el acceso a los servicios públicos.

Las políticas de inserción completan las políticas de cohesión en la medida que se orientan a poblaciones particulares, crean recursos subsidiarios a todos aquellos

cuya existencia no puede ser asegurada sobre la base del trabajo ni de la propiedad, obedecen a una lógica de discriminación positiva, tratan con poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social y desarrollan estrategias específicas. Cuáles son los referentes esenciales de las políticas de inserción? La lucha contra la exclusión invita a explorar y a recrear nuevos espacios y nuevas estrategias. Hemos de pasar de políticas orientadas sólo en nombre de la cohesión a políticas dirigidas en nombre de la inserción. Ciertamente es necesario proseguir, profundizar y generalizar las políticas de integración universalistas, pero resulta inevitable contra las formas actuales de la exclusión buscar unas nuevas relaciones con el derecho, con el trabajo, con la asistencia, y con el propio Estado.

Una nueva relación política

Según los componentes de la exclusión, no hay que abordar los problemas de los excluidos en términos de inadaptación personal sino que es necesario tomar en cuenta la situación estructural del empleo y las condiciones de vida. Remite el problema fuera de sí mismo. Resultan radicalmente falsos los intentos de identificar exclusión y culpabilidad, como si cada uno estuviera allí donde ha elegido estar. No se les puede culpabilizar por la situación de no-trabajo que ellos no han elegido, como quiere el actual clima neo-liberal. La paradoja de la inserción consiste en ocuparse de válidos invalidados por la coyuntura. Esto constituye una primera diferencia con respecto a las políticas clásicas de cohesión que se dirigen a todos sin discriminación, y de las políticas asistenciales clásicas que se dirigen a los clientes en razón de algún déficit personal.

Una nueva relación con el Estado

La sociedad salarial estuvo unida a la valorización del papel del Estado, como actor central. Es él quien conduce el progreso, y extiende y garantiza el empleo y la protección, de este modo paliaba algunas disfunciones y aseguraba un mínimo de cohesión entre los grupos sociales. Le corresponde a él mejorar la suerte de todos y distribuir los beneficios con los diferentes grupos. La presencia del Estado social ha producido efectos sobre el individualismo. Cuando el Estado lo garantiza todo, no hay necesidad de contar con él familia, con el vecindario. «El Estado providencia es un potente factor de individualismo». Al tiempo que el Estado deviene el principal protector, se configura como la unión de un individuo a un colectivo anónimo y abstracto. El individuo se encuentra en una relación directa con la lógica de la sociedad salarial, sin intermediarios ni solidaridades concretas. Se convierte en el máximo creador del individualismo.¹³ Los excluidos interrogan a todas las instancias sociales, pero ninguna por sí misma puede responder. Se necesita golpear a la vez y simultáneamente en todos los frentes de la exclusión; son estrategias más transversales y globales que pasa por la movilización de diferentes actores -profesionales y no-profesionales, administraciones centrales y locales, recursos

¹³CASTEL,R. El advenimiento de un individualista negativo, en *Debats*, 54 (1.996) p. 34

públicos y privados. Es necesario inaugurar estrategias sinérgicas que hagan incluso participar a las empresas en esta dinámica de inserción.

Una nueva relación con el derecho

Junto a los derechos civiles, políticos y sociales nace un nuevo concepto de derecho que considera a los individuos como miembros de una sociedad en la cual tienen derecho a tener un puesto. No solo tiene el derecho de vivir, sino el derecho de vivir en sociedad. Y este derecho es inseparable de ciertas obligaciones como anverso y reverso: por una parte el derecho de inserción y por la otra el derecho de implicación. La obligación no compromete solo a una de las partes, sino también a la misma sociedad al invitarla a tomarse en serio los derechos. No es un derecho social como exigencia ni una ayuda social paternalista, sino que se abre así una vía de implicación recíproca del individuo y de la sociedad.

La existencia de excluidos invita a establecer otros derechos que no son los clásicos derechos sociales que se interpretaban como una especie de créditos que se podían exigir o como derechos pasivos a indemnización. La lucha contra la exclusión invita a explorar un tercer tipo de derechos que articulan ayuda económica y participación social. No hay propiamente obligaciones sino contratos sociales, que derivan propiamente de la pertenencia al cuerpo social. El derecho de inserción representa un nuevo tipo de derecho social que ocupa una posición intermedia entre derecho (es accesible a todos) y contrato (con la participación de ellos, vinculada a una contrapartida a través de su compromiso personal). Este compromiso personal va desde la formación a la participación en actividades de interés general, esfuerzos personales de rehabilitación (vgr. curas de desintoxicación). Es un derecho bastante paradójico puesto que está basado en una especie de derecho individualizado y condicionado.¹⁴ El contrato de inserción vincula al excluido a un proyecto.

Una nueva relación con la asistencia

Las personas y grupos excluidos han creado un nuevo concepto de asistencia que es inseparable de la participación. Las prácticas de inserción no son ni un

subsidio asistencial ni una prestación de Seguridad social. Hay un compromiso recíproco del individuo y de la colectividad, teniendo en cuenta las necesidades, aspiraciones y posibilidades los beneficiarios.

Una nueva relación con el trabajo

La lucha contra la exclusión invita a explorar y a recrear una nueva relación con el trabajo. Ya no se trata de un asalariado sino de alguien que debe tener una actividad significativa, de alguien que de inempleable ingresa en la sociedad de la actividad y de la ocupación. La política de inserción ha creado un nuevo espacio intermedio entre el empleo asalariado y la actividad social. La práctica de la inserción no es propiamente un trabajo asalariado sino una actividad muchas veces ocupacional que debe servir para crear habilidades sociales. No es una circunstancia fortuita que el voluntariado acampe hoy mayoritariamente en el ámbito de la economía social y genere actividades ocupacionales (talleres, economía social..)

Una nueva gestión de la inclusión

Nace de este modo una nueva gestión de la inclusión sostenida sobre dos principios: la territorialidad y la individualización. Se mete el acento sobre las potencialidades locales, sobre la reconstrucción de las redes de convivencia a través del desarrollo de actividades autogestionadas, que moviliza los recursos locales para tratar in situ un problema.

Cuando se tienen en cuenta las necesidades, aspiraciones y posibilidades del individuo se inaugura igualmente una nueva relación de ayuda individualizada, casi tutorial. Ya no es posible una gestión homogénea, burocrática ni tecnocrática que nos enmarca a todos en categorías jurídico-administrativas. Se trata de un itinerario adaptado a las necesidades de la persona que depende de la situación de cada uno. Es un itinerario individualizado.

Si no se quiere convertir en permanente la situación de inserción hay que incidir en las motivaciones y en la creación de espacios de sociabilidad que hagan soportable la cotidianidad. ■

¹⁴ ROSANVALLON. La revolución del derecho a la inserción, en *Debats*, 54 (1.996) p.40

FORMACIÓN OCUPACIONAL E INSERCIÓN SOCIOLABORAL

Francisco Cobacho Casas

PRIMERA PARTE.- CONCEPTOS PREVIOS. EL MERCADO LABORAL Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL

1.- INTRODUCCIÓN.

Conviene establecer, en trazo grueso, el mínimo marco conceptual que nos sitúe en el mismo plano y lugar de partida, para que el discurso argumental pueda ser bien expresado y mejor entendido.

Empezaremos por expresar lo que entendemos por integración y marginación social, dos conceptos de uso ya corriente en el lenguaje ordinario habitual.

Aquéllos que forman parte del cuerpo social «normalizado», que participan de una aceptable calidad de vida, con instrumentos personales suficientes para permitirles la accesibilidad a los servicios y bienes del ámbito social en que viven como para desenvolverse dignamente en la vida y ser socialmente aceptados, son los que consideramos integrados socialmente.

Y hay personas, desgraciadamente no pocas -en una sociedad como la española rondarían los diez millones- que, por causas muy diversas, no participan de un nivel ni de una calidad de vida dignos, ni de razonables expectativas de lograrlos, que carecen de instrumentos para desenvolverse en la vida, y que, en uno o varios planos de su persona, en tanto que 'ser social', están inadaptados. Son los excluidos. Los inadaptados. Los marginados. Los que están «al margen», en la cuneta, a un lado, fuera, del cuerpo social que llamamos normalizado.

Su propia necesidad de andar el camino de fuera adentro, junto con la exigencia y obligación de la misma sociedad que les margina o de la que se marginaron, determinan los procesos de acercamiento para lograr pasar de la cuneta por la que se arrastran a duras penas los que están al margen, a la doble o triple vía de la autopista por la que circula la caravana de los instalados, de los integrados. Esto es lo que aquí llamaremos **procesos o itinerarios de integración o inserción social**.

El otro concepto, el de **reinserción**, que también se admite y está socialmente generalizado, da nombre al proceso de quienes estuvieron integrados y se marginaron

por una determinada problemática que ya hoy está resuelta, y aspiran a volver a situarse dentro del cuerpo social 'normalizado'. Es el caso, por ejemplo, del joven que entró en el mundo de la droga y ha salido, tras un programa de rehabilitación.

Mientras se elabora el mejor itinerario de inserción posible para una determinada persona, y sólo mientras tanto, está plenamente justificado el hecho de que entre en juego la asistencia, la atención primaria, la atención de base, desde cualquiera de los lugares de servicios sociales públicos o privados, religiosos o laicos, o de la iniciativa social 'civil'.

La asistencia de base, primaria, sólo pasa a ser asistencialismo cuando es la única acción con la que se actúa con un individuo y al tiempo se permanentiza indefinidamente. Sólo en ese caso una actuación de ayuda se convierte, de hecho, en algo negativo, en una rémora de cara a la auténtica promoción e inserción de esa persona.

Definidos ya los conceptos de **marginación, integración, inserción y reinserción**, de modo genérico, conocemos y usamos también de modo habitual aplicaciones particulares, más concretas, de esos mismos términos. Por ejemplo, se habla frecuentemente de inserción laboral, como el proceso de acceso al mundo del trabajo o de integración educativa de discapacitados, como el proceso de participación en un determinado nivel educativo en compañía de otras personas no discapacitadas, con la adición de las pertinentes medidas de discriminación positiva, etc.

En lo que sigue de este escrito, la argumentación se va a polarizar en torno al acceso al trabajo y a su permanencia en él, por una razón evidente para el que escribe, que con seguridad comparte el lector, y que se enuncia a continuación.

La inserción social plena es, generalmente, inviable sin la previa inserción laboral.

O dicho de otro modo: **es condición necesaria, aunque no siempre suficiente, para que se pueda dar la inserción social plena y total, que se dé, previamente, o al mismo tiempo, la posibilidad de la inserción laboral o profesional de las personas.**

Hoy por hoy, vivimos en la sociedad y en la cultura del

trabajo, del 'homo faber'. Tengamos en cuenta que, de la sociedad del 'no trabajo' o del ocio, sólo hablan -sólo hablamos- los que trabajan, los que trabajamos. Porque, hoy por hoy, el trabajo es de modo generalizado, el medio más habitual y normalizado de acceder a los medios económicos de subsistencia y al puesto y papel de colaboración en la construcción de la sociedad, lo cual da la necesaria autoconciencia individual, del papel social que tiene cada persona y que le da derecho a la consideración social que todos necesitamos.

Esta autoconciencia define para cada individuo la necesidad que la sociedad tiene de él. Esto es algo de lo que carece el parado, el marginado, ya que parece que la sociedad no le necesita. Él no cuenta. La sociedad no le necesita. No hace falta. No se le necesita. No sirve. No vale.

Por todo ello, este escrito pretende dar cuenta de las claves de la inserción social desde la inserción laboral y de los medios para conseguir ésta y poibilizar aquélla.

2.- EL MERCADO LABORAL.

Es bien sabido que el mundo del trabajo en todo el mundo desarrollado, y en particular en nuestro país, ha evolucionado vertiginosamente hacia procesos de tecnificación creciente, de producción, elaboración y servicios, que exigen hoy día, más que nunca, una cualificación media-alta, una adecuada profesionalización. En el mercado de trabajo de hoy en nuestro país apenas es necesario el peonaje, salida habitual y tradicionalmente ordinaria para personas y colectivos carentes de una formación cultural y profesional suficientes.

Al mismo tiempo, es más que evidente que ya no hay trabajo para todos a pleno tiempo. Es evidente que el trabajo es un bien escaso. Que ya no hay que situarse en aquéllo de 'un trabajo para toda la vida' de modo tan general como hace unos años.

Y si no hay trabajo para todos, ni a pleno tiempo, ni para siempre, la rotatividad en la situación de empleo es inevitable. Y también lo es, por tanto, la situación de paro.

Por eso, dada esta situación, cualquier país de nuestro entorno debe poner en juego mecanismos de cobertura social, de mínimos cubiertos, de prestaciones alternativas a la situación de empleo.

Pero también es evidente que para el acceso a esa rotatividad temporal, aún simplemente para eso, es imprescindible la cualificación profesional, la formación cultural y profesional necesarias y suficientes para 'entrar en la rueda' cuando se produzca la ocasión. Porque el mercado laboral hoy, apenas necesita de mano obra, si ésta no es cualificada.

De ahí la importancia de la formación profesional, de la cualificación. De ahí la necesidad de la formación, para el acceso al empleo.

Pero ese acceso, ya de por sí complejo para cualquier persona, dada la escasez del empleo y la periódica discontinuidad del mismo, se hace particularmente difícil y frecuentemente inaccesible, para las personas y grupos socialmente desfavorecidos, marginados, inadaptados, discapacitados.

El 'escalón' para el acceso desde la cuneta hasta la autovía, es más alto e inaccesible para quienes se mueven con dificultad. Es más difícil para quienes tienen una minusvalía física o una 'minusvalía social'. Quienes andan con dificultad, tienen más difícil salvar el escalón. Tienen dificultades añadidas, propias de su falta de formación profesional, de su falta de entrenamiento en el trabajo, de su falta de hábitos laborales, de su carencia de la necesaria cultura del trabajo.

Por eso, el esfuerzo a realizar con estas personas y colectivos debe ser mayor, y las medidas que se elaboren para actuar sobre su deseable inserción laboral, deben discriminarlos positivamente para recorrer el tramo que les separa de la población 'normalizada'.

No se trata de una sobreprotección permanente e indefinida, que no sería otra cosa que subsidiación perpetua. Se trata de establecer medidas de discriminación positiva hasta ponerles en igualdad de condiciones de partida que la población ordinaria, y ahí soltarles la mano para que desde ese punto y momento, compitan como cualquiera, en la consecución del puesto de trabajo, de los medios habituales de subsistencia, y de la consideración social que toda persona necesita para no considerarse inútil, socialmente hablando.

3.- SISTEMAS Y SUBSISTEMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL.

Cualquier país, también el nuestro, establece y ordena, un sistema educativo. Y formando parte de éste, vertebra un sistema para la cualificación profesional de los ciudadanos.

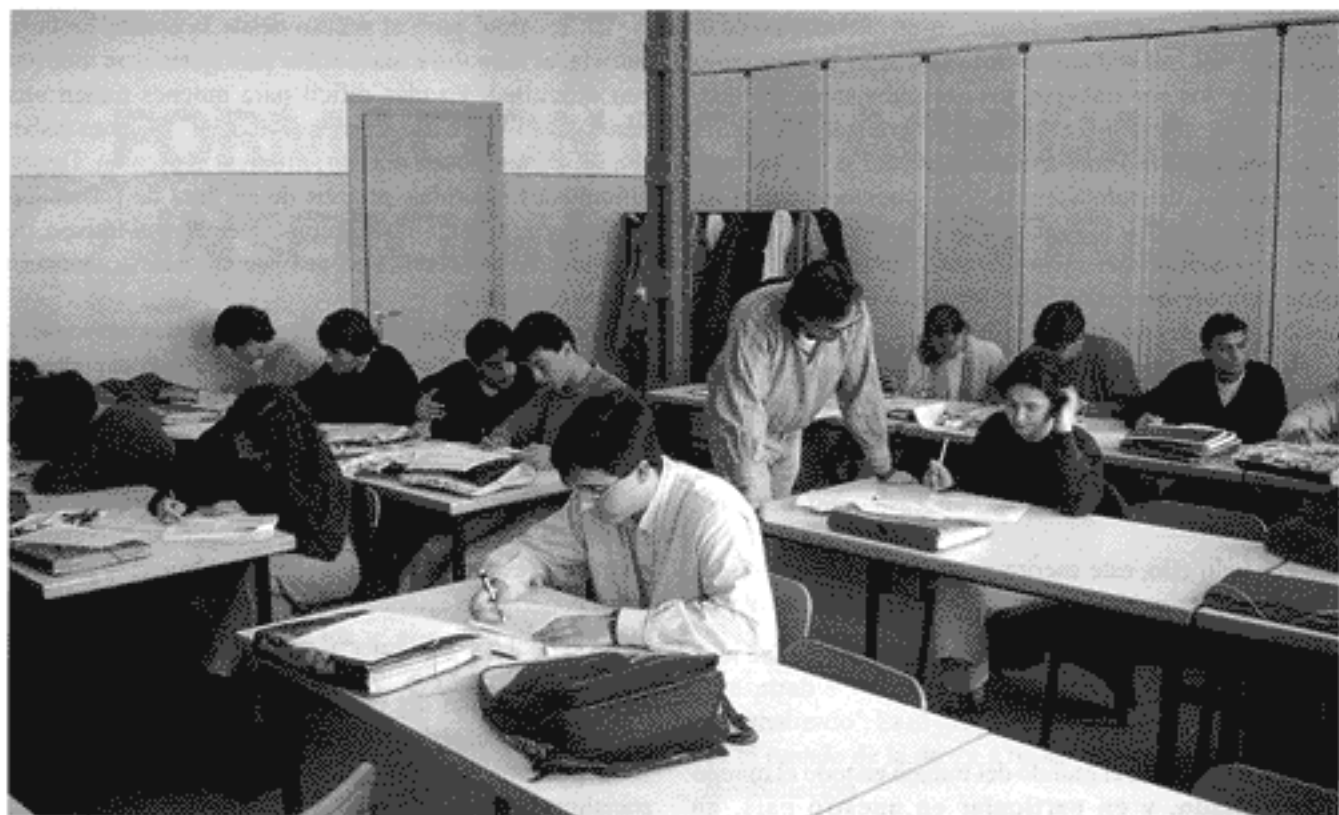
La formación universitaria, como subsistema del sistema educativo, cualifica profesionalmente futuros profesionales liberales, docentes, investigadores, y altos cuadros y cuadros medios para la producción, la industria, la construcción, el comercio, las ciencias, las artes, los servicios y la docencia.

La formación profesional, como subsistema del sistema educativo, tiene la función de proveer a la sociedad de personas cualificadas en el ejercicio de profesiones y oficios con los que satisfacer la oferta de puestos del mercado laboral, dejando abierta, junto a la salida al mundo laboral, posibles salidas de reincorporación a la cualificación de titulaciones medias o superiores en el ámbito universitario, mediante las inevitables pruebas de acceso.

La última reforma de la Formación Profesional, incardinada dentro de la reforma total del sistema educativo en el marco de la L.O.G.S.E., tiene la pretensión de mejorar la Formación Profesional, y revalorizarla como instrumento válido para la cualificación profesional que el mercado reclama.

Al mismo tiempo, se trata de revalorizar el concepto social de la formación profesional, frecuente y socialmente devaluado como de una formación de segunda, a la que tradicionalmente acceden quienes no valen para otra cosa.

Se está tratando, con esta reforma, de responder también a las necesidades del mundo de la empresa, que precisa de operarios mejor formados en las tecnologías y procesos actuales de la producción, de la industria y de los servicios.



La educación permanente, la formación de las personas adultas, también tiene su lugar en el sistema, con la Educación Permanente de Adultos (E.P.A.), como medio de compensar las carencias culturales de base y de erradicar el analfabetismo pleno o funcional.

Pero el mercado laboral está en continua y permanente evolución y avance, por lo que la Formación Profesional reglada de inicio, recibida por una persona en su juventud, bien desde la escuela, o bien en el ejercicio del antiguo 'aprendizaje', o la que ya desde ahora se imparte al término de la Educación Secundaria ya Obligatoria hasta los 16 años, no vale para siempre, sino que necesita de periódicas y sucesivas puestas al día, en función de los requerimientos del mercado laboral y las cualificaciones que éste exige.

Éste es el papel que, tradicionalmente, ha pretendido cumplir la Formación Profesional Ocupacional y la Formación Continua más recientemente.

De este modo, una persona ha podido recibir una formación profesional en el sistema reglado y/o posteriormente, ha podido recibir una formación profesional ocupacional con el fin de readaptarse a las necesidades de un nuevo empleo, y/o una formación profesional continua desde su propio puesto de trabajo en una empresa para promocionar a otro puesto, o para readaptarse a nuevas necesidades de cualificación dentro de la misma empresa, por avances tecnológicos o por reconversión de la misma o de su actividad productiva.

Tanto la Formación Profesional Reglada, como la Formación Profesional Ocupacional, o la Formación Continua, son subsistemas de carácter ordinario, para cualquier persona no inmersa en situaciones personales singulares.

Es evidente que la simple descripción, análisis y valoración, de cualquiera de estos sistemas o subsistemas,

aunque tendría un gran interés, desborda los límites y la finalidad de este escrito. Por ello, y aunque también de puntillas, vamos a pasar inicialmente, por el origen, realidad presente, y valoración, de la Formación Ocupacional. Y en su adecuación y limitaciones como instrumento de inserción laboral de colectivos socialmente marginados.

Lo que hoy llamamos Formación Profesional Ocupacional, aparece ya como necesidad de cualificar la mano de obra y adaptarla al desarrollo económico creciente, en tiempos de la Dictadura, tomando el nombre entonces de P.P.O.

Independientemente de quién lo hiciera, es de justicia reconocer que el PPO jugó un papel importante en la formación profesional de cuadros profesionales, en oficios básicos, que formó varias generaciones de operarios, cuya cualificación profesional posterior es heredera de aquella. También hay que decir que tal formación se impartió con un sentido muy claro y ajustado del valor de una metodología muy práctica, pudiendo apreciarse aún hoy en los manuales que utilizaban. Téngase en cuenta que, incluso en el tiempo de 'permanencia en filas', la versión P.P.E. (el PPO en el ejército) sirvió para que un buen número de jóvenes terminaran su mili con el aprendizaje de un oficio que más tarde ejercieron en su vida civil.

Posteriormente, el Instituto Nacional de Empleo (INEM) hereda el patrimonio y misión del PPO, y acuña el término de Formación Profesional Ocupacional y lo desarrolla en forma de cursos a parados, con la percepción de una 'beca' de asistencia a los mismos.

La idea es buena, pero pronto se contamina de importantes perversiones, convirtiéndose en un mecanismo de amortiguamiento del paro, produciéndose el desaprovechamiento de las potencialidades de los cursos porque los alumnos, trabajadores en paro, que 'calientan

la silla' porque los realizan, en no pocos casos, con cierta imposición de su oficina del INEM, o porque haciéndolos perciben la beca. Igualmente, se produce de hecho, la utilización de los conocidos 'cursos del INEM' como financiación económica encubierta que, por razones políticas, sirve para la devolución de favores a determinadas empresas.

Igualmente, con los enormes fondos que el INEM gestiona, incluso llegan a servir descaradamente, a través de suculentos convenios, para financiación encubierta de los propios aparatos organizativos de determinadas organizaciones sindicales, liberando afiliados para el aparato sindical con dineros de la formación, o de fundaciones ficticias, paralelas a determinados sindicatos o partidos.

En definitiva la Formación Profesional Ocupacional, con su gran dotación de recursos, introduce su oferta en el mercado, y se convierte en fuente de negocio para empresas y organizaciones como las mencionadas.

En los últimos años, el INEM, como órgano estatal dependiente del Ministerio de Trabajo, empieza a transferir a diversas Comunidades Autónomas sus competencias en materia de formación, y en las mismas, se incardinan estos recursos en las correspondientes consejerías de trabajo, sin que se resuelvan las perversiones mencionadas.

No obstante lo dicho, no sería veraz, ni por tanto justo, decir que el actual subsistema de Formación Profesional Ocupacional haya sido y sea hoy, absolutamente ineficaz. Hay cursos, aunque demasiado pocos, que producen los resultados requeridos de formación y de posterior inserción laboral de los participantes.

Así que, de modo genérico, puede decirse que la F.P.O., admitiendo y necesitando serias correcciones en su instrumentación, puede y debe ser una vía para la adaptación al puesto de trabajo de importantes segmentos de la sociedad. Piénsese, por ejemplo, que, sólo a la Generalitat Valenciana, desde la que escribimos esto, se le transfiere de la Administración Central, un montante anual de más de 13.000 millones de pesetas para el desarrollo de este programa.

Hay otros tipos de acciones formativas dependientes del INEM, cuya competencia es aún estatal, que se configuran como instrumentos de diseño muy válido para el aprendizaje y práctica de un oficio, y la posterior inserción laboral de los participantes.

Concretamente se trata de las Escuelas Taller y las Casas de Oficios.

Pueden ser promovidas fundamentalmente por Entidades Locales, y las primeras, tienen como campo de

actuación preferente la rehabilitación de edificios de patrimonio municipal, o bien obras de interés comunitario.

El INEM corre con la financiación de la contratación de los formadores e incluso de los propios alumnos transcurridos los primeros meses de formación de los mismos, colaborando el Ayuntamiento en los costos de materiales.

En estas acciones formativas, la formación profesional ocupa el primer lugar en el desarrollo de la acción formativa, partiendo de la base de que las carencias del alumnado son, fundamentalmente, de tipo profesional.

Salvo en casos muy concretos, generalmente, no se parte de actuar sobre colectivos con otros niveles de carencias personales o sociofamiliares demasiado severas, e incluso la selección de los alumnos, realizada por el propio INEM, excluye de hecho, de modo general, la participación de jóvenes con esas graves dificultades, con comportamientos y hábitos inadaptados y con un nivel de graves deficiencias.

Valoramos este recurso como válido, dentro del colectivo de intervención que, de hecho, se acota.

Sin embargo estimamos que aún así, el modelo admitiría interesantes correcciones en el orden de la intervención educativa y tutorial, así como medidas que corrigieran la percepción mecánica del sueldo del alumno, no siempre establecido en función del rendimiento, progresión y avance en la formación y en el trabajo, ya que hay relación laboral de por medio.

No obstante, y hasta ahora, insistimos en que las Escuelas Taller y las Casas de Oficios, de modo general, no se han configurado como instrumentos adecuados para intervenir sobre jóvenes con graves carencias y situaciones de marginalidad social o de riesgo.

Con todo lo dicho, se ha pretendido clarificar conceptos de partida, fijar la implicación entre inserción social e inserción laboral, situar las dificultades para el acceso al mercado de trabajo, y describir, a grandes trazos, las características y recursos más usuales de la formación profesional para el acceso al trabajo.

En lo que sigue, como gran segunda parte de este escrito, se pretende abordar, por extenso, y dando todos los fundamentos de raíz que son de justicia, las vías que pueden configurarse como necesarias y posibles, para la inserción sociolaboral de colectivos marginados o en riesgo de estarlo.* ■