



**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 59, octubre 2007, pp. 123-151**

# **Cláusulas sociales y mercados tutelados: herramientas para la competitividad de las empresas de inserción**

**Maite Ruiz Roqueñi**

Universidad del País Vasco UPV/EHU

**Jose Luis Retolaza Avalos**

AURKILAN Business Ethics Institute

**Aitziber Mugarra Elorriaga**

Instituto de Estudios Cooperativos. Universidad de Deusto

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

ISSN: 0213-8093. © 2007 CIRIEC-España

[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)    [www.ciriec-revistaeconomia.es](http://www.ciriec-revistaeconomia.es)

# Cláusulas sociales y mercados tutelados: herramientas para la competitividad de las empresas de inserción

**Maite Ruiz Roqueñi**

Universidad del País Vasco UPV/EHU

**Jose Luis Retolaza Avalos**

AURKILAN Business Ethics Institute

**Aitziber Mugarra Elorriaga**

Instituto de Estudios Cooperativos. Universidad de Deusto

## RESUMEN

*Las empresas de inserción, por sus propias características idiosincrásicas, se encuentran en desventaja competitiva en los mercados. Las cláusulas sociales y los mercados tutelados se presentan como una posible forma de equilibrar esa desventaja.*

*En el presente artículo se analizan las actuaciones que desarrolla la Administración para potenciar los procesos de inserción socio-laboral. Si bien se ha restringido el análisis a aquellas actuaciones que la Administración puede desarrollar desde su rol como cliente o demandante de productos o servicios, y a aquellas que están orientadas hacia las empresas de inserción en particular: las cláusulas sociales y los mercados tutelados. Ambas formas de intervención se redimensionan en una dimensión única denominada cláusulas sociales, transfiriendo el problema del uso o no uso de dichas cláusulas a la cuantificación del impacto restrictivo de las mismas.*

**PALABRAS CLAVE:** Empresas de Inserción, cláusulas sociales, mercados tutelados, ventaja competitiva, teoría institucional social, Teoría de los Stakeholders.

**CLAVES ECONLIT:** D410, D630, D690, M310, P130.

## **Clauses sociales et marchés protégés : outils pour la compétitivité des entreprises d'insertion**

**RÉSUMÉ:** Les caractéristiques idiosyncrasiques propres aux entreprises d'insertion les placent dans une situation de compétitivité désavantageuse sur les marchés. Les clauses sociales et les marchés protégés pourraient constituer une possibilité de pallier ce désavantage.

Dans cet article, nous analysons la procédure mise en œuvre par l'Administration pour favoriser les processus d'insertion socio-professionnelle. Par ailleurs, l'analyse se restreint aux procédures que l'Administration peut entreprendre en tant que client ou demandeur de produits ou services et à celles qui s'adressent plus particulièrement aux entreprises d'insertion c'est-à-dire les clauses sociales et les marchés protégés. Ces deux formes d'intervention convergent en une seule dimension dite clauses sociales, et quantifie leur impact restrictif au vu du problème de l'utilisation ou non desdites clauses.

**MOTS CLÉ:** Entreprises d'insertion, clauses sociales, marchés protégés, avantage compétitif, théorie institutionnelle sociale, théorie des stakeholders.

## **Social Clauses and protected markets: tools to improve the competitiveness of work integration social enterprises**

**ABSTRACT:** Work integration social enterprises are at a competitive disadvantage in the market due to their idiosyncratic nature. Social clauses and protected markets may provide a way of balancing this disadvantage.

This article analyses the measures put in place by the Authorities to promote social and work integration processes. However, this analysis refers only to the measures that the Authorities can adopt in their role as a client or market for products or services, and to measures that are aimed particularly at work integration social enterprises: social clauses and protected markets. Both of these measures are rescaled into a single dimension labelled social clauses, quantifying their restrictive impact in the light of the problem of whether or not said clauses are used.

**KEY WORDS:** Work Integration Social Enterprises, Social Clauses, Protected Markets, Competitive Advantage, Social Institutional Theory, Stakeholder Theory.

## 1.- Introducción

Uno de los principales problemas de las Empresas de Inserción es la búsqueda, consecución y fidelización de clientes. Basándonos en el Modelo de las cinco fuerzas de Porter, se pueden identificar un conjunto de problemas competitivos inherentes a estas empresas, las cuales se diferencian por su orientación al mercado versus orientación a la Administración. El apoyo de la Administración a este tipo de empresas se justifica tanto desde las teorías de base social como desde el análisis coste-beneficio, y se circunscribe a dos ámbitos diferenciados de intervención: el legislativo y el de mercado.

En el presente trabajo nos vamos a centrar en este segundo aspecto, planteando desde la teoría de los *stakeholders* el impacto que la Administración puede tener en su rol de cliente a través de diferentes mecanismos como son: los contratos programa, los mercados tutelados o las cláusulas sociales. Mediante una matriz de análisis se han identificado posibles escenarios, los cuales se analizan, a través de la técnica de *grupo de expertos*, generando una serie de recomendaciones tanto para las Empresas de Inserción orientadas a la Administración, como para la propia Administración.

## 2.- Competitividad de las empresas de inserción

Basándonos en el modelo de Porter (1982), conocido como el “modelo de las cinco fuerzas” se pueden identificar un conjunto de problemas competitivos inherentes a las empresas de inserción, al enfrentarse a su actividad productiva en el libre mercado. Este modelo identifica cinco fuerzas competitivas básicas que son las siguientes: la rivalidad entre competidores existentes, la posibilidad de entrada de nuevos competidores, la amenaza de productos sustitutivos, el poder de negociación de los compradores y de los proveedores.

El análisis de estas fuerzas competitivas pone de manifiesto que la mayoría de las empresas de inserción se centran en sectores con una elevada intensidad competitiva y en sectores de escaso valor añadido. Así, estas empresas suelen actuar en industrias muy fragmentadas, con la existencia de un gran número de empresas medianas y pequeñas con participaciones no muy significativas en el mercado. Igualmente suelen operar en sectores maduros o en declive, con escasas barreras de movilidad, de salida y de entrada y con escasa diferenciación de los productos, entre otros. La pervivencia

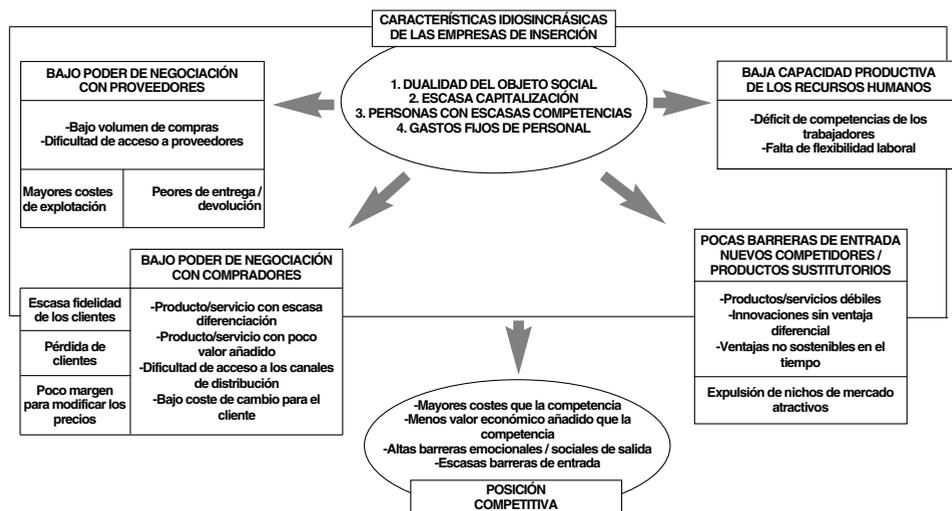
de las empresas de inserción, en estos sectores de elevada intensidad competitiva, se enfrenta a una dificultad añadida que se deriva de una serie de características inherentes a las mismas y que son:

- **Escasa capitalización de la empresa.** Al tratarse de entidades sin ánimo de lucro que no posibilitan el reparto de beneficios ni cuentan con mecanismos que permitan la recuperación del capital, es difícil que las mismas estén dotadas de un capital adecuado. Así, son las entidades promotoras las que aportan el capital, pero éstas son entidades sin ánimo de lucro, y normalmente las actividades que realizan difícilmente dejan remanentes importantes.

- **Mano de obra con carencias en competencias laborales.** En general, esto se traduce en la imposibilidad de introducirse en sectores o negocios con necesidades de mano de obra cualificada, en un posible déficit de productividad, y un retraso de la curva de experiencia.

- **Imposibilidad de trasladar los costes fijos de personal a costes variables.** El objetivo de inserción de las personas trabajadoras y por ende la vinculación de las mismas a la empresa, no resulta compatible con una posible contratación de personal en función de las cargas de trabajo. Así, independientemente de la carga de trabajo que soporte la empresa se mantendrán los gastos de personal.

- **Dualidad del objeto social. actividad económica e inserción laboral.** La propia actividad de inserción laboral requiere unos recursos, especialmente de personal y tiempo, que conllevan un gasto para la empresa. En los casos en los que la actividad empresarial no genera beneficios o éstos son escasos, la empresa no dispondrá de fondos para abordar correctamente los procesos de acompañamiento a la inserción.



Estas particularidades que presentan las empresas de inserción así como su ubicación en sectores maduros, altamente segmentados, conlleva una serie de problemas, que si no específicos de este tipo de empresas, sí que en las mismas adquieren carácter estructural:

- Escasa diferenciación de los productos ofrecidos, lo que da como resultado una intensa competencia en precio y servicio. Esto se deriva en gran medida del escaso conocimiento de la industria y del mercado por parte del personal gestor del negocio, así como de la ya mencionada baja capitalización de la empresa.

- Escasa capacidad de negociación con proveedores debida a transacciones comerciales de compra de escaso volumen, lo que conlleva un mayor coste de las materias primas y suministros, así como unas peores condiciones de entrega y garantía.

- Escasa capacidad de negociación con clientes debido a transacciones comerciales de escaso volumen, venta de productos no diferenciados o productos poco importantes para el cliente y/o la existencia de productos sustitutivos.

- La falta de flexibilidad de la plantilla y la dificultad de recurrir a la externalización conlleva en muchas ocasiones el deterioro de los precios por debajo de los costes soportados debido al coste de oportunidad.

- Escasa capacidad de reacción ante la entrada de nuevos competidores en el mercado.

- Elevadas barreras de salida derivadas, en su práctica totalidad, de barreras emocionales tales como la identificación personal con el negocio, lealtad hacia los empleados o posibles repercusiones de tipo social o político que pueda tener la decisión de abandono de dicha actividad empresarial por parte de la entidad promotora. Esta situación suele verse, no obstante, compensada por el elevado nivel de movilidad de un sector a otro que muestran estas empresas.

Todo ello redundando en la imposibilidad de incrementar los precios por encima de la competencia, habida cuenta de la falta de diferenciación de la oferta y de la inexistencia de mayor valor añadido. Así mismo, los gastos de estas empresas son superiores a los de las empresas del sector debido a la existencia de unos costes superiores de transformación, vinculados a la ausencia de sinergias de volumen y al cumplimiento de la legalidad laboral vigente, así como a los gastos ocasionados por los procesos de inserción.

Dada la posición competitiva de las empresas de inserción, éstas difícilmente pueden seguir ninguna de las estrategias genéricas. No pueden ser líderes en precios ya que este liderazgo debe soportarse en una estructura de costes menor, justo lo contrario de lo que ocurre en las empresas de inserción. Tampoco van a poder seguir la estrategia de diferenciación, debido a la dificultad para generar innovaciones soportadas en alguna ventaja sostenible en el tiempo. Así, la única estrategia facti-

ble parecería la de segmentación, identificando nichos de mercado a los que se les pudiera ofertar productos / servicios capaces de mejorar la satisfacción de los clientes pertenecientes a ese segmento. Sería lo que podríamos denominar una estrategia de nicho. El problema fundamental estriba en que, una vez identificado el nicho de mercado, la ausencia de barreras de entrada posibilitaría la irrupción de nuevos competidores con una menor estructura de costes o con un mayor potencial de desarrollo.

Esta competencia desigual entre empresas a la que se enfrentan las empresas de inserción al realizar una misma actividad comercial y competir por clientes en el libre mercado se compensa tradicionalmente mediante dos líneas distintas de actuación. La primera, por aportaciones, vía subvención, de la Administración Pública a este tipo de empresas, destinadas a equilibrar la estructura de gastos de las mismas respecto a las empresas mercantiles que operan en el mismo ámbito de actividad. La segunda, mediante las tácticas competitivas de nicho seguidas por la empresa para intentar estabilizar la demanda, aspecto necesario para poder dar estabilidad a su vez a los puestos de trabajo.

Las actuaciones seguidas por las empresas de inserción posiblemente no serán las mismas en todos los casos, ya que existen diversas tipologías de empresa. A continuación, se analizan las principales características diferenciales internas de las empresas de inserción.

### **3.- Modelos subyacentes a las empresas de inserción**

Las empresas de inserción, como requisito innato a su propia condición, nacen con un doble objeto social: el mercantil, derivado de su futura actividad en el mercado, y el social, donde -entre otros- da solución al problema de la inserción laboral de colectivos en situación de riesgo de exclusión. Este doble objeto social puede llegar a generar un conflicto de intereses de hacia donde debe centrar la empresa sus recursos. Así, habrá empresas que, aún cuando la inserción laboral se realice, primen en la gestión de la empresa la perspectiva puramente económica. En otras, no obstante, primará la perspectiva social de inserción laboral.

Las Empresas de Inserción, desde una perspectiva temporal, pueden dividirse en empresas finalistas, entendidas como aquellas que esperan que la mayoría de las personas en proceso de inserción canalicen su actividad laboral futura en la propia empresa, o de transición, donde las personas de inserción se incorporan con carácter temporal, a la espera de que una vez desarrolladas unas competencias sociolaborales adecuadas puedan dar el salto a su incorporación a una empresa "normal".

No obstante, se debe señalar la existencia de una tendencia, a nuestro entender reduccionista y planteada desde un determinado modelo de inserción, que pretende identificar en exclusiva las Empresas de Inserción con las de carácter temporal (Santos y Sanz; 1999: 100).

Desde la perspectiva de la finalidad buscada, la UNAD<sup>1</sup> (2000: 115-117) distingue tres tipos de empresas de inserción: las personalistas, las de inserción social y las híbridas. Las Empresas de Inserción Personalistas se encuentran focalizadas hacia los propios usuarios de las entidades promotoras, y tienen un objetivo fundamentalmente pedagógico, en cuanto entorno privilegiado para poder desarrollar las actitudes y aptitudes del usuario en relación con el trabajo. Las Empresas de Inserción Social pretenden la lucha contra la exclusión desde todos los frentes: político, laboral, económico, educacional, etc. Por último, las Empresas de Inserción Híbridas se adaptan a las situaciones concretas del medio, oscilando entre el polo personalista y el social en función de la interacción con el entorno.

Diversos estudios (Borgaza; 1996) recogen la existencia de dos tipos fundamentales de Empresas de Inserción, las denominadas temporales o de transición y las finalistas<sup>2</sup> que en opinión del CIADE (2003) viene determinada por las características de la actividad que desarrollen las diferentes empresas. Sin embargo, a nuestro entender esta división no es sino el resultado de un planteamiento subyacente a la hora de entender las propias Empresas de Inserción dentro del contexto socio-económico, tesis que se desarrolla a continuación.

Con el fin de realizar una primera aproximación a las Empresas de Inserción desde el ámbito de actividad en el que se sitúan, se ha tomado como referencia la clasificación propuesta por Eme, B., (véase cuadro).

Economía de reciprocidad	Economía no mercantil	Economía de reciprocidad	
Economía de la autoproducción y de las actividades desinteresadas	Economía no mercantil de interés no colectivo no garantizado	Economía mercantil con competencia	Economía mercantil sin competencia
Estructuras de ayuda mutua no monetaria de inserción por el trabajo	Estructura no lucrativas de inserción por la economía	Estructuras lucrativas o no lucrativas de inserción por la economía	Estructuras lucrativas o no lucrativas de inserción por la economía

Fuente: Tomado de Eme, B. (1997: 299).

1.- Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente

2.- Las temporales se caracterizan porque la permanencia del trabajador de inserción en la empresa es obligatoriamente temporal, teniendo una duración máxima que se sitúa normalmente entre los 2 y 3 años, tiempo que se considera adecuado para que la persona haya conseguido incrementar su nivel de empleabilidad como para poder integrarse en una empresa "normal". Por el contrario, en las empresas finalistas no existe un período determinado de participación, sino que se supone que el trabajador va a permanecer de forma estable en la empresa, lo que no es obstáculo para que, como en cualquier empresa, el trabajador pueda cambiar de empresa por iniciativa propia.

Así, las Empresas de Inserción se pueden centrar en ámbitos diversos de la actividad económica como son:

- Economía de reciprocidad, caracterizada fundamentalmente porque en la transacción económica no se produce intermediación monetaria directa.
- Economía no mercantil, entendida por tal aquella en la que priman los intereses colectivos y sociales sobre los individuales lucrativos, y que sin duda se encuentra fuertemente relacionada con la economía pública.
- Economía mercantil propiamente dicha, centrada en la compraventa de servicio. No obstante, ésta se subdivide a su vez en dos. La primera que haría referencia a la economía mercantil con competencia y la segunda a la economía mercantil sin competencia.

Esta primera aproximación a los posibles ámbitos de mercado de las Empresas de Inserción posibilita poder analizar los modelos diferentes e incluso contrapuestos que subyacen a dichas empresas, a saber, el centrado en la persona, el centrado en lo social y el centrado en el cambio. La categorización así realizada de los diferentes modelos no significa exclusividad, sino que cada modelo asume la clave del anterior y le añade su ámbito específico. Así, básicamente lo que definiría cada modelo sería la ausencia de los elementos de los modelos sucesivos. Por tanto, el modelo centrado en lo social no muestra excesivo interés por el cambio socio-económico, y el modelo centrado en la persona es ajeno tanto al cambio como a los componentes de un proceso de empoderamiento de los propios destinatarios de los procesos de inserción.

El modelo que denominamos centrado en la persona se podría caracterizar por aceptar la economía de mercado como mecanismo fundamental de inclusión social y orden legítimo óptimo (Eme, B.; 1997: 310 ss), del cual, bien por fallos del dinamismo de la economía de mercado, bien por fallos en los procesos de desarrollo personal / social, se da un colectivo de individuos que deben ser reintegrados al orden establecido.

## **Características del modelo centrado en la persona**

1. **NORMALIZACIÓN:** Ocupar, adaptar, normalizar a las personas excluidas. Terminología muy utilizada en el trabajo con personas con discapacidades.
2. **AUTONOMÍA ECONÓMICA:** Acceso al empleo. Se utiliza de forma preferente en los programas de lucha contra la pobreza.
3. **CUALIFICACIÓN:** La formación como estrategia de inserción.
4. **VALORIZAR LA PERSONA:** Restaurar la imagen de sí misma. Programas que tienen entre sus objetivos principales la mejora de la autoestima o autoconcepto. Utilizado mucho en el trabajo con mujeres.

Fuente: Elaboración propia a partir de López (2003).

Esta concepción sería la dominante en el planteamiento de lo que se ha dado en llamar la economía intermediaria (Defourny, Favreau y Laville; 1997: 338 ss), y las iniciativas que de ellas se derivan se mueven en lo que Eme (1997: 305) denomina lógica de la transición. Esta consiste en “la adaptación individual de las personas a los aparatos productivos”, y en casi todas las ocasiones generará Empresas de Inserción de carácter temporal, ya que su justificación es precisamente favorecer el tránsito del orden de la exclusión al de la integración en la economía mercantil, lo cual conlleva que todo proceso que no se pueda concluir en un tiempo más o menos prolongado se deba admitir como un fracaso, o bien, del propio recurso, o bien, en la utilización de ese recurso en un momento inapropiado para la persona.

El segundo modelo sería el que hemos denominado centrado en lo social. Este partiría de considerar que la economía no mercantil debe ser correctora y asegurar mediante el servicio público los derechos individuales que la simple lógica de mercado no es capaz de generar. A este enfoque lo podríamos considerar de lógica no mercantil o social. El desarrollo de esta segunda lógica daría lugar a la generación de una dinámica de actividad centrada en la utilidad social (Defourny, Favreau y Laville; 1997: 345 ss), cuyas características se reflejan en el siguiente gráfico.

## **Características del modelo centrado en lo social**

1. **MODIFICAR LA REPRESENTACIÓN Y MENTALIDAD PÚBLICA:** Muy utilizado en el ámbito de las drogodependencia. En muchos planes institucionales se pretende modificar la imagen social negativa asociada a diversos colectivos. Se puede apreciar un gran esfuerzo de la ONCE en este sentido.
2. **DINAMIZAR EL ENTORNO ECONÓMICO:** Bien sea un área urbana degradada, una zona rural, un entorno en proceso de reconversión..... Es el modelo típico de las Agencias de Desarrollo Local.
3. **DESARROLLO DE EXPERIENCIAS ECONÓMICAS SOLIDARIAS:** Las empresas de economía social y aquellas otras cuya creación se fundamenta en la inserción de colectivos desfavorecidos

Fuente: Elaboración propia a partir de López (2003).<sup>3</sup>

3.- La sistematización realizada por López se basa en la reflexión previa de Cauquil, G. (1991).

Las iniciativas de este modelo no tendrían por qué tener un planteamiento temporal, aunque tampoco se les exigiría el ser finalistas, ya que en la medida en que la persona pudiera integrarse en el mercado laboral normal, su carácter temporal se encontraría justificado, y en la medida en que esta integración no fuera posible, se justificaría su mantenimiento en la Empresa de Inserción, como una respuesta de la administración y la sociedad civil a los desajustes del sistema de mercado.

El tercer modelo que hemos denominado “centrado en el cambio” sería el propio de la Economía Solidaria y cuyo postulado fundamental se centra en que la economía debe estar al servicio de la colectividad y no exclusivamente al de los intereses materiales del individuo. No obstante, en paralelo al planteamiento de la Economía Solidaria<sup>4</sup> existen otros planteamientos que también se insertarían en dicho modelo, entre ellos podríamos citar la “*Theory of trusteeship*”, basada en la renuncia voluntaria de lo superfluo y fundamentada en el pensamiento de Ghandi (Ishii; 2001) en línea con el planteamiento de Schumacher (1973) de “lo pequeño es hermoso”.

## Características del modelo centrado en el cambio

1. LA ECONOMÍA AL SERVICIO DE LAS PERSONAS: La finalidad por la que se crean empresas es contribuir al bienestar de las personas y no el ánimo de lucro. El bienestar social y particular de la totalidad de los individuos debe ser la meta de cualquier iniciativa económica.
2. UN MODELO QUE NO GENERE EXCLUSIÓN: Alejada de los valores de competitividad y maximización de beneficios, fomentan la participación de todos los individuos.
3. DIMENSIÓN GLOBAL DE LA INTERVENCIÓN: Aunque en un primer momento se pretenden crear experiencias de referencia y buenas prácticas, la finalidad es producir un cambio radical en la organización socio-económica a escala mundial.

Fuente: Elaboración propia.

Analizando estos tres Modelos nos encontramos con tres planteamientos muy diferentes, e incluso incompatibles sobre las Empresas de Inserción en particular, y sobre la inserción en general, cuyas características se ven reflejadas en el siguiente gráfico.

4.- En Francia recibe la denominación de “Nueva Economía Social” y según Defourmy, Favreau y Laville (1997: 34) se caracteriza por: 1) fines al servicio de determinadas funciones sociales; 2) actores y beneficiarios vinculados al tejido social, con dificultades de acceso al mercado laboral; 3) estructuras y normas orientadas hacia la participación, sin que el poder se encuentre vinculado al capital; 4) actividades de carácter empresarial, aunque también se cuente con el apoyo público.

MODELO	INSERCIÓN	LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN	TRANSFORMACIÓN SOCIO-ECONÓMICA
OBJETO DE LA INTERVENCIÓN	Personas con problemas. El elemento común es el estigma, minusvalía o estatus (ex drogodependiente, ex preso...)	Entornos, barrios, territorios. Lo característico es la situación económica y el grupo social	Estructura socio-económica. La justicia en las relaciones económicas
IDENTIDAD DE LAS PERSONAS	En función del estigma: etiqueta social negativa	En función del territorio: identidad compartida como grupo	En función de los intereses, necesidades y valores de las personas
OBJETIVOS	La norma: normalización	El poder: empoderamiento	El cambio: transformación socio-económica
VALOR	El Trabajo	La Solidaridad	La Justicia
LÓGICAS UTILIZADAS	La inserción en el trabajo, fundamentalmente por cuenta ajena	Creación de riqueza, de actividad económica	Desarrollo de experiencias utópicas con carácter ejemplificador.

Fuente: Elaboración propia a partir de López (2003).

Bajo estos tres diferentes Modelos podemos encontrar dos explicaciones radicalmente diferentes de la pobreza y la exclusión (Darity, Jr. W.; 2003: 472)<sup>5</sup>. En primer lugar, la explicación individual donde la exclusión se produce básicamente como un proceso individual ocasionado por decisiones y acciones del propio sujeto; esto no quiere decir que no se considere la intervención de factores sociales, pero básicamente da lugar a que los procesos de inserción se planteen como procesos personalizados. En el otro extremo se encuentra la explicación estructural, en el cual la pobreza es una consecuencia directa del sistema social, y su abordaje debe hacerse a través de la transformación de dicho sistema y no de procesos individuales que en el mejor de los casos van a conseguir el tránsito al ámbito de la inserción de algunos pocos sujetos. En esta línea, García Nieto (1989a), hace ya más

5.- En base a estas dos lógicas, constata la existencia de seis modelos diferentes, cuyos planteamientos serían los siguientes: 1) Las condiciones sociales, de las cuales derivan las personales, son el resultado de las fuerzas productivas, 2) Se centra en las competencias personales y es ajeno a los problemas que para conseguir las mismas han podido tener las diversas personas, 3) El buen funcionamiento del Mercado conlleva ciertas disfunciones y algún grado de pobreza, 4) El problema de la exclusión pertenece a un ámbito de realidad diferente al económico, 5) El excluido es responsable de su propio proceso de exclusión, 6) La exclusión conlleva un entorno cultural que potencia el que el excluido desarrolle conductas que incrementan y perpetúan la exclusión.

de dos décadas que hablaba de la dualización de la sociedad, considerando que el actual sistema neoliberal da lugar a una realidad dual, basada en dos órdenes de participación social diferenciados y excluyentes (Eme, B.; 1998), en el que por una parte se consolida una sociedad económicamente integrada<sup>6</sup>, y por otra los excluidos del sistema. Entre ambas realidades existe un salto cualitativo, que algunas personas pueden dar, pero resulta imposible que con la lógica actual del sistema económico pueda haber una integración estructural del ámbito de la exclusión en su globalidad. El reconocimiento de esta realidad ha dado lugar al acuñamiento del término “Cuarto Mundo” que hace referencia a los excluidos del sistema en medio del Primer Mundo (García Nieto; 1989a).

Por su parte, Pérez de Mendiguren y Zabalo (2003) consideran que existen cuatro enfoques fundamentales de la pobreza, que llevan a cuatro planteamientos divergentes en la forma de abordarla: el enfoque monetario, focalizado en los ingresos; el enfoque de las capacidades, que se centra en los factores que impiden a las personas disfrutar de suficiente bienestar; el enfoque de la exclusión social, que se centra en las situaciones que imposibilitan a las personas integrarse plenamente como ciudadanos; y el enfoque de la participación, centrado en el potencial de las propias personas excluidas para poner en marcha procesos que permitan revertir dicha situación.

## **4.- Orientación de las empresas de inserción al cliente versus orientación a la Administración**

Otra clasificación diferente de estas empresas sería la que establece la existencia de dos tipos de empresas de inserción. El primer tipo serían las empresas de inserción orientadas hacia la Administración, las cuales buscarían como vía fundamental de obtención de ingresos aquéllos provenientes de la Administración Pública. En este caso, las actividades realizadas por estas empresas se derivarían de aquellas que la Administración delegaría, siendo las mismas actuaciones de carácter público y social, tales como la inserción de personas en procesos de exclusión, y para las cuales la Administración utilizaría como mecanismo de compensación económica la subvención. En esta situación, la actividad mercantil de estas empresas de producción de productos y/o prestación de servicios dirigidos al libre mercado tendría un carácter minoritario y la empresa centraría sus esfuerzos y recursos en satisfacer las demandas de la Administración.

El segundo tipo estaría conformado por las empresas de inserción con orientación al mercado. Bajo esta denominación se hace referencia a las empresas que, siendo empresas de inserción y por

6.- Considera la Sociedad dividida en tres tercios, el primero compuesto por la élite económica, social y política, el segundo compuesto por los profesionales y trabajadores con cierta estabilidad, que constituyen el ámbito de inclusión del sistema, y el tercero, compuesto por las personas atrapadas en el círculo vicioso de la pobreza y la exclusión.

tanto teniendo dentro de su objeto social la inserción de personas en riesgo de exclusión social y laboral, la principal fuente de obtención de ingresos que posibilitan su pervivencia en el mercado procede de su actividad mercantil y por ende de la consecución de clientes de los servicios o productos ofertados por la misma en su actividad, ya sean clientes particulares, empresariales o incluso la propia Administración. Este último concepto, de orientación al mercado, nace de la confluencia del marketing y la dirección estratégica, a través de la vinculación entre estrategia competitiva y satisfacción del cliente.

La diferenciación entre empresas con orientación al mercado y a la Administración se produce no de forma pura, habida cuenta que la totalidad de empresas obtiene recursos tanto de la realización de algún tipo de actividad productiva orientada al libre mercado como de la obtención de las posibles subvenciones existentes por parte de la Administración. Así, la consecución de ingresos por parte de la empresa de inserción se amplía, incluyendo otras formas de consecución de ingresos diferentes a la facturación de servicios / productos propiamente dicha<sup>7</sup>.

Estos diversos modelos tienen su reflejo en la amplia diversidad de experiencia surgidas en Europa en relación a las empresas de inserción, donde López Aranguren (2003) distingue tres grandes ópticas, la primera desarrollada en países como Austria, Alemania o los Países Nórdicos, donde en base a un estado de bienestar muy fuerte, hay una nítida distinción entre las Empresas de Inserción y la economía de mercado, hasta el punto de que en Alemania la recepción de subvenciones públicas es incompatible con la participación en el mercado. Así, en la terminología utilizada anteriormente, nos encontraríamos claramente con un Modelo orientado a la Administración. Una segunda óptica contrapuesta sería la que se ha desarrollado en Inglaterra, donde el concepto de empresas de inserción se halla vinculado en exclusiva a las iniciativas privadas de carácter caritativo. Por último, en países como España, Italia, Grecia y Francia, se está dando un desarrollo mixto de las Empresas de Inserción, donde por una parte el sector público y la iniciativa privada sin ánimo de lucro participan en su desarrollo y promoción, y por otra, se dirigen hacia un mercado mixto, representado tanto por la Administración como por la demanda privada. Esta óptica mucho más ecléctica es la que ha dado lugar al desarrollo de diferentes planteamientos filosóficos y estratégicos de las Empresas de Inserción en el Estado Español.

La determinación de la orientación seguida por la empresa, como indicador de hacia donde focaliza la misma sus recursos, ha sido objeto de números estudios. Así, en relación a la medición de la orientación al mercado son dos los principales trabajos de referencia, el de Kholi y Jaworski (1990) y el de Naver y Slater (1990).

*7.- Cabe señalar que para una línea de interpretación, las subvenciones que reciben las Empresas de Inserción de la Administración se consideran un pago por los servicios realizados en relación a los procesos de inclusión. Sin embargo, nosotros entendemos como facturación propiamente dicha aquellos servicios relacionados con la actividad mercantil que la empresa realiza para un tercero y por los que realmente se pague contra una factura.*

El primero de ellos, apoyándose en trabajos previos de Barksdale y Darden (1971) y de McNamara (1972) y en su propia investigación basada en entrevistas a directivos, realiza una propuesta sistemática sobre el concepto de orientación al mercado, donde lo define como “la generación de información sobre las necesidades actuales y futuras de los clientes, su difusión interna por todos los departamentos y el posterior desarrollo y ejecución de una respuesta global por parte de la empresa”. Así, en dicho trabajo se identifican tres componentes básicos de la orientación al mercado que posteriormente y con la colaboración de Kumar (Kholi, Jaworski y Kumar; 1993) recogerán en el diseño de la escala MARKOR, de medida del grado de orientación al mercado de la empresa. Los tres componentes son: generación de información<sup>8</sup> acerca de las necesidades de los clientes y de los factores del entorno, difusión de la información a todos los ámbitos de la organización y desarrollo e implementación de estrategias derivadas de la información (adelantándose a las necesidades y preferencias futuras de los consumidores). Adicionalmente consideran tres tipos de factores que influyen en la orientación al mercado: los antecedentes, que serían factores organizativos internos de la empresa; los moderadores, entendidos como el conjunto de contingencias o condiciones del entorno; los consecuentes, vinculados a los propios trabajadores de la empresa, y a los resultados económico-financieros de la misma.

Por su parte, el trabajo de Naver y Slater considera la orientación al mercado como un constructo unidimensional. Este trabajo se soporta en la teoría de los recursos y capacidades vinculando la orientación al mercado con la creación de valor para el cliente, y a ésta, con la creación de una ventaja competitiva sostenible. A partir de esto y basándose en la literatura existente identifica tres componentes comportamentales: orientación al cliente, orientación a la competencia, y coordinación interfuncional que dará lugar a la creación de una nueva escala de medida de la orientación al mercado, “la escala MKTOR”. Con posterioridad se añadirán dos nuevas dimensiones, la dimensión de horizonte a largo plazo y énfasis en el beneficio.

Las dos líneas de trabajo mencionadas se han convertido en los paradigmas de referencia en el tema, y ambas escalas han sido ampliamente utilizadas e incluso mejoradas (Deshpandé y Farley; 1998; Narver y Slater; 1998). En este sentido cabe mencionar la escala MORT (Deshpandé y Farley; 1998) realizada como una nueva escala de síntesis en base a un análisis comparativo de escalas anteriores. Esta última escala, adaptada en especial para aquellas investigaciones que requieren una escala reducida, ha sido la base para el desarrollo de la escala específica para las empresas de inserción que se muestra a continuación.

8.- El término “intelligence” utilizado por los autores tiene dos posibles acepciones en el castellano, inteligencia e información, nosotros siguiendo la interpretación de Narver y Slater (1990: 21) hemos preferido traducirlo por información, pero, por ejemplo, Barroso y Martín Armaro (1999) traducen el término por inteligencia.

## **Cuestionario Mawo / Orientación al mercado de las EEII**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los objetivos de nuestra empresa de inserción se dirigen principalmente a la satisfacción de los intereses de:           <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Administración</li> <li><input type="checkbox"/> Trabajadores</li> <li><input type="checkbox"/> Clientes</li> </ul> </li> </ul>	<b>OBJETIVOS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluamos de forma sistemática el nivel de compromiso de la empresa con los intereses de:           <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Administración</li> <li><input type="checkbox"/> Trabajadores</li> <li><input type="checkbox"/> Clientes</li> </ul> </li> </ul>	<b>COMPROMISO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicamos de forma abierta a todo el personal las experiencias positivas y negativas con:           <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Administración</li> <li><input type="checkbox"/> Trabajadores</li> <li><input type="checkbox"/> Clientes</li> </ul> </li> </ul>	<b>COMUNICACIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intentamos desarrollar una ventaja competitiva basada en la identificación de las necesidades de:           <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Administración</li> <li><input type="checkbox"/> Trabajadores</li> <li><input type="checkbox"/> Clientes</li> </ul> </li> </ul>	<b>VENTAJA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medimos frecuente y sistemáticamente la satisfacción de:           <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Administración</li> <li><input type="checkbox"/> Trabajadores</li> <li><input type="checkbox"/> Clientes</li> </ul> </li> </ul>	<b>SATISFACCIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medimos de forma rutinaria o regular los servicios que la empresa ofrece a:           <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Administración</li> <li><input type="checkbox"/> Trabajadores</li> <li><input type="checkbox"/> Clientes</li> </ul> </li> </ul>	<b>SERVICIOS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La empresa existe principalmente para servir a:           <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Administración</li> <li><input type="checkbox"/> Trabajadores</li> <li><input type="checkbox"/> Clientes</li> </ul> </li> </ul>	<b>MISIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacemos sondeos, al menos una vez al año, para valorar la calidad de nuestros productos y servicios a:           <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Administración</li> <li><input type="checkbox"/> Trabajadores</li> <li><input type="checkbox"/> Clientes</li> </ul> </li> </ul>	<b>CALIDAD</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los datos sobre satisfacción de los clientes son difundidos a todas las unidades y niveles de la empresa de forma regular</li> <li>• Los datos sobre satisfacción de la Administración son difundidos a todas las unidades y niveles de la empresa de forma regular</li> <li>• Los datos sobre satisfacción de los trabajadores son difundidos a todas las unidades y niveles de la empresa de forma regular</li> </ul>	<b>DIFUSIÓN</b>

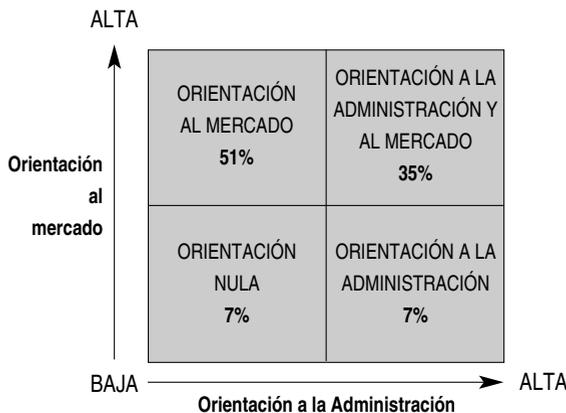
Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a este cuestionario, se realizó una encuesta personal al conjunto de la población estatal de empresas de inserción de las cuales constaban datos en el Registro Mercantil. El resultado muestra como la mayoría de las empresas de inserción tienen una clara vocación de orientación al mercado frente a la orientación exclusiva hacia la Administración que sólo se manifiesta en un 7% de la población.

## Nivel de orientación al mercado y nivel de orientación hacia la Administración



## Matriz de orientación comercial básica (OCB)



Como se desprende de los datos anteriores, el 85% de las empresas tienen una marcada orientación hacia el mercado, es decir, hacia la comercialización de sus productos y servicios.

Estos datos contrastan, no obstante, con la realidad a la que se enfrentan las empresas de inserción al competir en el libre mercado. Como ya se puso de manifiesto al comienzo de este artículo, estas empresas se encuentran con una serie de problemas derivados tanto del tipo de mercado en el que enmarcan su actividad como de sus características idiosincrásicas; problemas que les generan desventajas competitivas frente a una posible competencia. Bajo este contexto, cabe plantearse el papel que debería jugar la Administración para potenciar el dinamismo comercial de estas empresas, habida cuenta que parecería más interesante potenciar su presencia en el mercado que apoyarlas de forma directa.

## **5.- Justificación del papel de la Administración en la dinamización de la comercialización de las empresas de inserción**

De forma genérica se puede establecer que la Administración tiene un doble interés en las empresas de inserción. El primero, referido a su acción de gobierno, en cuanto que este tipo de empresas se perfilan como instrumentos adecuados para apoyar y potenciar los procesos de inserción socio-laboral y, por tanto, como herramientas para el cumplimiento de los objetivos de la propia Administración. En segundo lugar, se configura un interés claramente económico, ya que como han señalado investigaciones recientemente realizadas (FEEDI; 2003; Retolaza y Ramos; 2005), las empresas de inserción suponen un importante ahorro para la Administración en la realización de estas acciones.

	CONVENIO BAJO		CONVENIO ALTO		CONVENIO BAJO	
	< 3 años T ANUAL	> 3 años / F ANUAL	< 3 años T ANUAL	> 3 años / F ANUAL	10 años TEMPORAL	10 años FINALISTA
<b>OUTPUTS</b>						
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
<b>TOTAL OUTPUTS</b>	<b>19.600,00</b>	<b>-</b>	<b>19.600,00</b>	<b>-</b>	<b>169.000,00</b>	<b>63.300,00</b>
<b>INPUTS</b>						
Seguridad Social Trabajador	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
<b>TOTAL INPUTS</b>	<b>8.243,26</b>	<b>8.243,26</b>	<b>11.207,00</b>	<b>12.665,74</b>	<b>58.272,62</b>	<b>75.184,62</b>
<b>AHORRO OUTPUTS</b>						
Renta básica	5.400,00	5.400,00	5.400,00	5.400,00	54.000,00	54.000,00
Ayudas de emergencia		-		-		
Gasto Formación Ocupacional						
Porcentaje perceptores Renta Básica	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
<b>TOTAL AHORRO OUTPUTS</b>	<b>4.320,00</b>	<b>4.320,00</b>	<b>4.320,00</b>	<b>4.320,00</b>	<b>43.200,00</b>	<b>43.200,00</b>
<b>COSTE OPORTUNIDAD</b>						
%encontrarían empleo	25%	50%	25%	50%	45%	60%
<b>TOTAL REAL DE AHORRO</b>	<b>3.240,00</b>	<b>2.160,00</b>	<b>3.240,00</b>	<b>2.160,00</b>	<b>23.760,00</b>	<b>17.280,00</b>
<b>RESULTADO</b>	<b>-8.116,74</b>	<b>10.403,26</b>	<b>-5.153,00</b>	<b>14.825,74</b>	<b>-86.967,38</b>	<b>29.164,62</b>

Fuente: Retolaza y Ramos (2005).

El gráfico anterior extraído del trabajo de investigación de Retolaza y Ramos (2005), en el que se desarrollaba un Modelo de análisis del coste-beneficio que suponen las empresas de inserción, refleja que el saldo anual positivo para la Administración, sin tener en cuenta posibles subvenciones, por trabajador de inserción que se incorpore a una empresa de este tipo oscilaría entre los 10.400 € y los casi 15.000 €, cantidades importantes como para que la Administración se replantee las medidas de apoyo a este tipo de empresas. Dichas medidas pueden orientarse desde dos planteamientos alternativos pero complementarios: 1) mediante un aporte financiero específico articulado a través de los presupuestos de la Administración en cuestión, 2) mediante el potencial de compra de la Administración en general. La primera se justifica desde las responsabilidades y obligaciones exigibles a la Administración en su rol de gestor del bienestar social, recogido tanto en la Constitución como en la legislación vigente en el Estado Español y en las diversas Comunidades Autónomas que lo constituyen.

Respecto al papel de la Administración como cliente, que ha sido analizado desde la perspectiva jurídica en diversos trabajos, puede encontrar su fundamento en la teoría de los *stakeholders* (Freeman; 1984 y 2007). Dicha teoría se desarrolla a partir del concepto de responsabilidad social corporativa introducido de forma sistemática por el premio nobel Milton Friedman (1962), el cual la plantea como un instrumento para mejorar los resultados de la empresa en beneficio de los accionistas de la misma. Este planteamiento, conocido también como la *shareholder theory*, enfatiza el papel de la dirección de la empresa en proteger los derechos de los accionistas de la misma (Greeg; 2001) y encuentra su fundamento en la *property right theory*. La crítica fundamental a esta aproximación centrada en la propiedad del capital, se dirige a la excesiva importancia que se da a la maximización del beneficio a corto plazo, relegando los intereses de terceras partes implicadas también en el desarrollo de la empresa. Este planteamiento podríamos situarlo en lo que se ha dado en llamar *perspectiva instrumental de la responsabilidad social corporativa*.

Intentando dar respuesta a los problemas generados por el planteamiento de Friedman, Freeman (1984) desarrolla la *stakeholder theory*, definiendo a los *stakeholders* como “cualquier grupo o individuo que puede afectar o ser afectado en el desarrollo de la actividad empresarial”; y planteando que la integración de los intereses de todos ellos es necesaria para la obtención de beneficios sustentables a lo largo de los años. A pesar de su amplia definición de lo que pueden ser los diferentes *stakeholders*, en su desarrollo se centra fundamentalmente en el concepto de grupo, y especialmente en aquellos que son importantes para el éxito de la organización, fundamentalmente los mismos que ya había identificado Friedman: propietarios, empleados, proveedores, clientes y comunidad local. Desde este planteamiento la Administración desarrolla un doble rol de *stakeholder*, por una parte, desde su papel ejecutivo, de la otra como cliente.

En el primer caso, la Administración en su papel ejecutivo, mediante la asignación y gestión presupuestaria, puede intentar incidir en el desarrollo de las políticas de inserción, y más concretamente de las empresas de inserción, entendidas como un instrumento de las mismas. Las tácticas más habituales desde esta perspectiva se centran, al margen de las medidas legislativas<sup>9</sup>, en las siguientes: la concesión de subvenciones, que bien pueden ser específicas a las empresas de inserción o más genéricas a los procesos de inserción<sup>10</sup>, los contrato-programa y la introducción de modelos de buenas prácticas, como puede ser el caso de la Responsabilidad Social Corporativa.

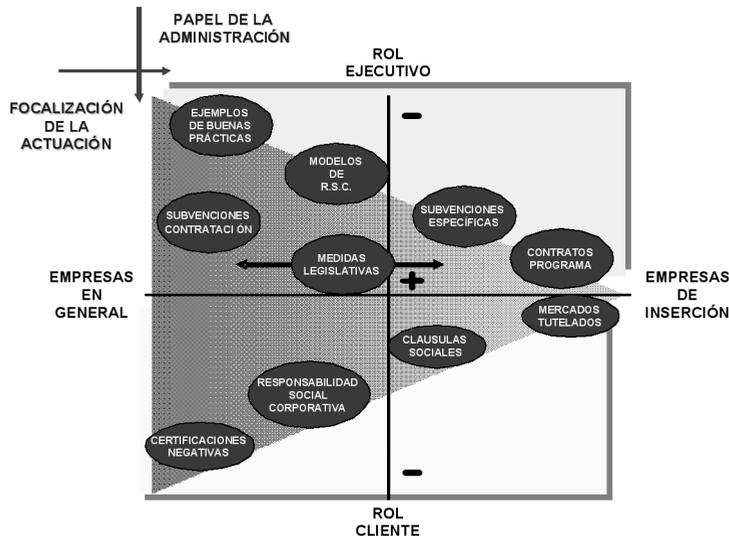
El segundo caso sería la perspectiva de la Administración como cliente, ya que, bien sea como grupo de interés o como principal (Boatright, J; 1997), tiene el derecho de exigir que las empresas a las cuales compra trabajen en dirección a los objetivos sociales que intenta desarrollar, favoreciendo de forma activa a aquellas que así lo hagan. Los mecanismos que puede utilizar la Administración

9.- Por ejemplo la posible introducción de un contrato específico de inserción.

10.- En las Comunidades Autónomas del Estado Español en las que se ha regulado, las subvenciones se dirigen de forma específica a la empresas de inserción, aunque se encuentran vinculadas a ciertos parámetros: inversión, personas trabajadoras en proceso de inserción...; en Francia, las subvenciones tienen un carácter más amplio, subvencionándose la inserción de las personas, independientemente de las características de la empresa que la facilite.

en su papel de cliente, para conseguir este objetivo, son fundamentalmente: los modelos de referencia, las certificaciones negativas y las cláusulas sociales, que en su vertiente más restrictiva darían lugar a los mercados tutelados.

La diferencia fundamental entre el rol ejecutivo de la Administración y el de cliente estriba en que mientras que el primero compete exclusivamente al departamento competente en dicha materia, en este caso la inserción, la segunda puede afectar a la totalidad de la Administración, y concretarse en cada una de las unidades de compra a ella vinculadas.

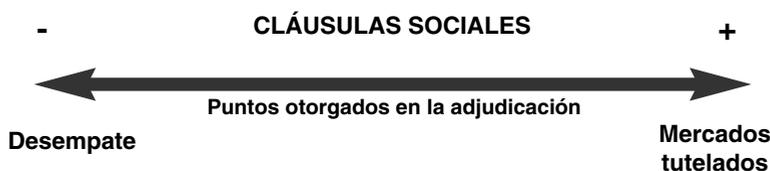


Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico anterior pueden identificarse las actuaciones que puede desarrollar la Administración como tácticas para potenciar los procesos de inserción socio-laboral. Dichas tácticas se articulan en torno a dos ejes. El primero sería el de focalización, en función de si las acciones se dirigen a las empresas en general o a un segmento más reducido de las mismas, que en su extremo más restrictivo tendría a las empresas de inserción. El segundo eje, referido al papel de la Administración, se encuentra dividido en los dos roles señalados: como ejecutor de políticas públicas, en la mitad superior y como cliente de productos y servicios, en la mitad inferior. A su vez, la ponderación de este último eje adquiere su máxima puntuación en el centro del gráfico, es decir, en la parte superior para la intervención de la Administración como cliente, y en la inferior para la intervención de la Administración como ejecutora. Dicha ponderación se corresponde con el compromiso que asume la Administración en la aplicación de las tácticas y en sus consiguientes resultados, ya sean positivos o negativos.

Aunque la totalidad de las tácticas de intervención que hemos señalado podrían ser objeto de análisis por su potencial e interés, hemos restringido el análisis al cuadrante inferior derecho, es decir, a aquellas tácticas que la Administración puede desarrollar desde su rol de cliente y orientadas hacia las empresas de inserción en particular. En este cuadrante podemos observar dos tipos concretos de actuaciones: las cláusulas sociales y los mercados tutelados.

De forma general, se puede entender por cláusula social la inclusión de ciertos criterios en los procesos de contratación pública, en función de los cuales se incorporan al contrato aspectos de política social como requisito previo (criterio de admisión) y/o como elemento de valoración (puntuación). El mercado tutelado no sería sino un caso particular de las cláusulas sociales, donde el carácter restrictivo de las mismas sería de facto tan fuerte que sólo permite la participación de un tipo concreto de empresas. Las cláusulas sociales suponen una barrera de entrada, que puede oscilar como una variable continua entre un polo donde el impacto de la barrera es muy pequeño, ya que sólo serviría como criterio de desempate, hasta otro polo donde sería condición *sine qua non* para la posibilidad de acceso al mercado. Dichos polos se corresponderían, siguiendo la clasificación de Porter (1982), con las barreras de entrada relativas o absolutas.



Como ya se ha señalado, desde la teoría de los *stakeholders*, las cláusulas sociales se fundamentan en la incorporación del cliente Administración como grupo de interés, o incluso "principal", de la empresa proveedora de bienes y servicios, la cual demanda y valora la satisfacción del conjunto de sus intereses. Estos intereses consistirían en incorporar de forma transversal los objetivos sociales en la adjudicación de contratos por parte de la Administración, de forma que en la ejecución de los mismos se consiguiera un doble objetivo, de una parte, la adquisición del servicio o producto objeto del contrato, y de otra, la potenciación de determinados procesos de inclusión social. Desde el sector de las empresas de inserción se plantean los aspectos positivos de estas cláusulas sociales en cuatro posibles direcciones: el trabajador/a, la Administración, las empresas de inserción y la sociedad en general.

En cuanto al trabajador/a, los principales beneficios descritos están vinculados al impacto de dichas cláusulas en el acceso real a un empleo y consecuentemente están vinculadas a: la independencia económica, la adquisición de hábitos y actitudes, el incremento de la autoestima, el acceso a prestaciones por desempleo y el acceso al sistema de prestaciones de la Seguridad Social.

La Administración obtendría tres tipos de beneficios fundamentales: dispondría de herramientas para potenciar los procesos de inserción, y por tanto, las políticas sociales, reduciría el gasto público ocasionado por las prestaciones asistenciales a estas personas e incrementaría los ingresos fiscales y de Seguridad Social.

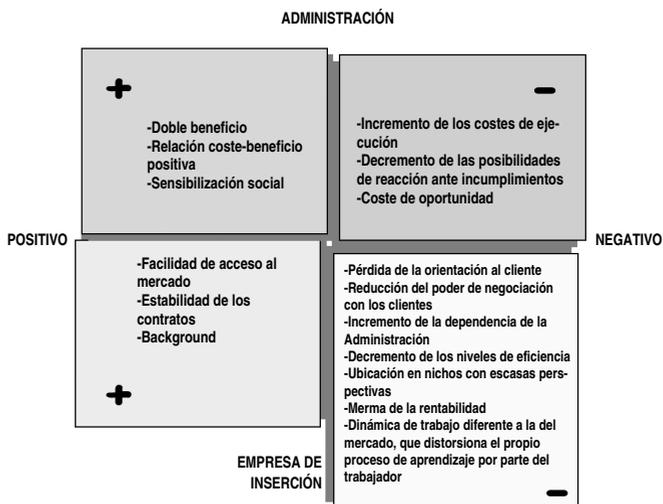
Las empresas de inserción, por su parte, dispondrían de un instrumento que les facilitaría el mantenimiento y estabilidad de los puestos de trabajo, facilitando los procesos de inserción, así mismo, tenderían a sustituir las subvenciones por contratos y potenciarían el papel de la economía solidaria como generadora de empleo.

Por último, para la sociedad en general, los beneficios se podrían agrupar en tres apartados: sensibilización e implicación de la misma en la solución de los problemas derivados de la desigualdad, efecto ejemplificador para las empresas lucrativas que podrían tender a contratar personas en riesgo de exclusión y dinamización de la economía mediante el incremento de la tasa de población activa.

A pesar de estos supuestos efectos positivos, los detractores de estas medidas señalan, al margen de la discusión sobre su posible legalidad, efectos distorsionadores tanto en relación a la libre competencia en el mercado como a la eficiencia de las empresas proveedoras, e incluso, un sobre coste que estas actuaciones pueden suponer para la Administración.

Mediante la técnica de un grupo de expertos<sup>11</sup> se ha elaborado una matriz de análisis, donde se han integrado los posibles beneficios en tan sólo dos dimensiones: la de la Administración, que ha incluido a la de la sociedad en general, y la de la empresa de inserción. Se ha dejado al margen la del propio trabajador, al considerar que la afección sobre el mismo no es directa sino mediada por la empresa. Así mismo, junto con los aspectos positivos se han considerado aquellos en los que las cláusulas sociales podrían tener una incidencia negativa. En el siguiente gráfico se reflejan las principales conclusiones.

11.- El grupo se encontraba compuesto por siete expertos contando con la participación de responsables de entidades promotoras, gerentes de empresas de inserción e investigadores universitarios.



A juicio del grupo de expertos, los beneficios de la utilización de cláusulas sociales se corresponden con los ya previamente identificados. En relación a la Administración, ésta obtendría un doble beneficio en la contratación al combinar la ejecución de políticas de interés público con la ejecución transversal de políticas sociales. También obtendría un balance económico positivo, habida cuenta de que dejaría de egresar diversas cantidades destinadas a funciones asistenciales a los trabajadores e ingresaría recursos vía impuestos y cuotas a la Seguridad Social. En este último aspecto, faltaría de valorar si el acceso a este tipo de mercado podría traducirse en una disminución de las subvenciones públicas a las empresas de inserción. No obstante, al dirigirse fundamentalmente a compensar el déficit de productividad no parece que el acceso a mercados tuviera excesivo impacto en su posible reducción. Por último, sensibilización social, en cuanto que la Administración podría utilizar este mecanismo y su consiguiente difusión para implicar, tanto a la población, como especialmente a otro tipo de empresas con ánimo de lucro, para implicarse en la resolución de los procesos de exclusión laboral.

Por su parte, los beneficios para las empresas de inserción se centraron en tres fundamentalmente: el acceso a mercados, la estabilidad relativa de estos mercados, y el incremento curricular de la empresa de cara a postularse para el acceso a otro tipo de mercados. Sin embargo, no se identificó ninguna ventaja relativa a márgenes ni valor añadido.

Paralelamente se identificaron una serie de desventajas o problemas que podría acarrear la inclusión de las cláusulas, dependiendo del nivel de restricción que las mismas ejercieran sobre la participación en el mercado. En general, cuanto más restrictivas fueran las cláusulas mayores serían los problemas o el grado de problema que se podría generar, que iría disminuyendo con la disminución

del efecto barrera de la cláusula. Así, para la aplicación de las cláusulas como criterio de desempate no se encontró ningún efecto negativo, ni para la Administración ni para las empresas de inserción, aunque consecuentemente, el efecto positivo también era mucho menor.

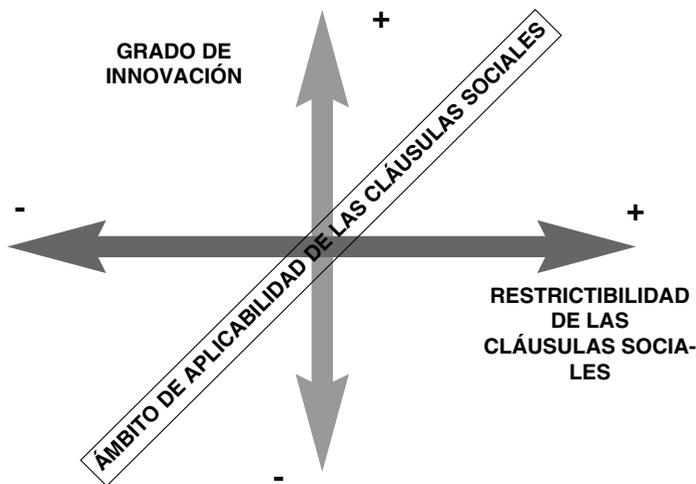
Los principales problemas para la Administración derivarían, de una parte, del posible incremento de costes del contrato o decremento de la calidad, ya que de no ser así las cláusulas sociales carecen de sentido ya que la adjudicación sería procedente sin la existencia de ninguna cláusula adicional. Este efecto se vería compensado por la reducción de gasto público asistencial, por lo que sería interesante considerar el balance coste-beneficio, pudiendo incorporar, al menos, el diferencial como posible compensación al sobrecoste de la contratación. En segundo lugar, en caso de incumplimiento del contrato por parte de la empresa, o de no cumplirlo en las condiciones de calidad establecidas, se incrementarían las dificultades para denunciar el contrato o pedir compensaciones, ya que a los problemas habituales se añade el posible problema social generado y la repercusión mediática que pudiera tener. Por último, hay que señalar el coste de oportunidad que generaría el hecho de que en lugar de realizar el contrato una empresa de inserción lo haga otra empresa. En este caso los puestos de inserción generados dejarán de crearse en las otras empresas, si bien se va a compensar con los ingresos fiscales y de Seguridad Social habida cuenta de que la Administración los ingresa independientemente de la adjudicación o no con cláusulas sociales. En este sentido, y habida cuenta que las empresas de inserción normalmente no generan beneficios y, por tanto, no satisfacen el impuesto de sociedades, posiblemente los ingresos de la Administración se vieran mermados con la adjudicación a empresas de inserción.

No obstante, los mayores problemas identificados lo han sido en relación a las propias empresas de inserción, y en concreto en los siguientes aspectos que se citan a continuación: el posible decremento de los niveles de eficiencia; la pérdida de la orientación al cliente que caracteriza actualmente a las empresas de inserción y posible orientación a la Administración; el incremento de la dependencia de la Administración; la reducción del poder de negociación con los clientes, aunque esto se podría reducir si se trabajara con múltiples Administraciones, lo que en la actualidad no ocurre; la ubicación en nichos con escasas posibilidades de valor añadido, es decir, intensivos en mano de obra y con baja inversión, que son los que erróneamente solicitan las empresas de inserción, cuentan con menor oposición empresarial y parecen menos arriesgados a la administración; merma de la rentabilidad en relación a otro tipo de mercado, que no obstante se podría compensar por la reducción de precios que se ocasiona en el acceso al mercado privado debido al costo de oportunidad generado por la inactividad y, por último, la dinámica de trabajo diferente a otras empresas del mercado que distorsiona el propio proceso de aprendizaje por parte del trabajador.

Como hemos señalado, los problemas tenderán a incrementarse en la medida en que se incrementa el valor restrictivo de las cláusulas, y tenderán a reducirse en la medida en que dicho valor restrictivo se diluya como en el caso de su utilización para el desempate. En este sentido, el problema sobre la aplicabilidad de cláusulas sociales, que en su vertiente más "light" se justificaría teóricamente y carecería de incidencias negativas, se traslada a un problema sobre el grado de barrera que dichas

cláusulas deben suponer. En este sentido, los expertos sugieren, como hipótesis de trabajo, que la restricción de acceso al mercado vaya vinculada al grado de innovación ofertado por las empresas de inserción, es decir, que las cláusulas sociales no se utilicen fundamentalmente para trasladar la ejecución de contratos de unas empresas a otras, lo cual es lícito pero conlleva importantes efectos negativos, sino más bien, para proteger las innovaciones introducidas por las empresas de inserción en su relación con servicios o productos ofertados a la Administración.

Se parte de la base de que las empresas de inserción muestran una alta actividad innovadora, pero que les es difícil mantener la ventaja que les proporcionan estas innovaciones, ya que normalmente no son patentables, y sí fácilmente imitables por empresas con mayor capitalización. En este sentido, las cláusulas sociales recompensarían el incremento de valor por parte de la empresa para la Administración, a través de la estabilidad del mercado previamente abierto, lo que evitaría algunos de los efectos negativos señalados anteriormente, en especial, los referidos a las propias empresas, y algunos de los de la Administración si se contemplan en el largo plazo. Un ejemplo paradigmático de innovación, apertura de un nicho de mercado y posible defensa del mismo, lo constituye el caso del reciclaje de voluminosos en el conjunto del Estado Español.



Fuente: Elaboración propia.

## 6.- Conclusiones

- 1º Las empresas de inserción, por el tipo de mercado en el que desarrollan su actividad y sus características idiosincrásicas, presentan un conjunto de desventajas competitivas en el mercado.
- 2º Existen diversos modelos de empresas de inserción, los cuales desarrollan estrategias comerciales diferenciadas para su sostenibilidad empresarial.
- 3º Mayoritariamente, en el Estado Español, las empresas de inserción se encuentran orientadas al mercado.
- 4º La Administración obtiene costes de transformación, cuantitativos y cualitativos, positivos mediante la subsidiación de los procesos de inserción laboral a este tipo de empresas.
- 5º La Administración tiene interés legítimo en potenciar la actividad comercial de las empresas de inserción. Dicha potenciación puede ejercerla desde su rol ejecutivo o de cliente. En el primer caso afecta al área o departamento que tenga por objeto la inserción socio-laboral, en el segundo, se trata de una actuación transversal que afecta al conjunto de las entidades vinculadas a la Administración.
- 6º La actuación de la Administración en su rol de cliente se justifica desde la teoría de *los stakeholders*, y más concretamente desde el modelo fiduciario.
- 7º La principal actuación que puede desarrollar la Administración para el desarrollo de un mercado focalizado se articula en función de las cláusulas sociales.
- 8º Las cláusulas sociales son una barrera de entrada que puede configurar diversos niveles de acceso al mercado, en su polo inferior encontraríamos la cláusula de desempate, y en el más restrictivo los mercados tutelados.
- 9º El problema no estriba en la idoneidad del uso de cláusulas sociales, que resulta evidente en su concreción menos restrictiva, sino en optimizar la ponderación de las mismas en el cómputo total de la adjudicación.
- 10º La bondad del incremento de las restricciones introducidas por las cláusulas sociales es directamente proporcional al grado de innovación desarrollado por las empresas de inserción en los productos / servicios objeto de la contratación (Hipótesis).

## Bibliografía

- BARKSDALE, J. B. y DARDEN, B. (1971): "Marketers attitude toward the marketing concept", *Journal of Marketing*, vol. 35, pp. 29-36.
- BARROSO, C. y MARTIN ARMARIO, E. (1999): "Marketing relacional", ed. ESIC, Madrid.
- BOATRRIGHT, J. (1999): *Ethics in Finance*, Ed. Blackwell Publishers.
- BOATRRIGHT, J. (1997): *Ethics and the Conduct of Business*, Ed. Prentice Hall.
- 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.
- BORZAGA, C., GUI, B. y POVINELLI, F. (1997): "Inserción por el trabajo de personas desfavorecidas. El papel de las entidades no lucrativas". En Defourny, J.; Favreau, L. y Laville, J.L. (1997): *Inserción y nueva economía social*, ed. CIRIEC-España, Valencia.
- CARMONA, M. (Coord.) (2000): "Manual práctico para la creación de Empresas de Inserción"; Documentos de UNAD, nº 9.
- CAUQUIL, G. (1991): "Europe-Etats Unis. Se l'insertion sociale au developpement territorial integré?" *Actualité de la Formation Permanente*, nº 110.
- CIADE (Universidad Autónoma de Madrid); UNAD (2003): "Estudio de Empresas de Inserción"; Conclusiones preliminares.
- 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-España, Valencia.
- DESHPANDÉ, R. y FARLEY, J. U. (1997): "Measuring Market Orientation: Generalization and Synthesis", *Journal of Market Focused Management*, 2 (3) September, pp. 213-232.
- DOMÍNGUEZ, M. y BALLESTERO MIGUEL, G. (Coord)(2003): *Las Empresas de Inserción: su acceso a la contratación pública*, ed. FECLEI, Burgos.
- EME, B. (1997): "Ordenes legítimos de participación y lógicas de cambio social". En Defourny, J., Favreau, L. y Laville, J. L. (1997): *Inserción y nueva economía social*, ed. CIRIEC-España, Valencia.
- FEDEI (2003): *Identificación y diagnóstico integral de las empresas de inserción en España*, Ed. Popular, Madrid.

- FREEMAN, R. E. (1984): *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, ed. Pitman Press, Boston.
- FRIEDMAN, M. (1970): "The social responsibility of business is to increase its profits", *New York Times Magazine*, September.
- GARCÍA NIETO, J. N. (1989a): *Proyecto de Sociedad en clave de utopía*, Centro de Estudios de Cristianisme i Justícia, Barcelona.
- GARCÍA NIETO, J. N. (1989b): "Innovación tecnológica y costes sociales". En VVAA: *La Sociedad del desempleo*, Cristianisme i Justícia, Barcelona, pp. 25-39.
- ISHII, K. (2001): "The socioeconomic thoughts of Mahatma Gandhi: as an origin of alternative development", *Review of Social Economy*, Vol LIX, nº 3, Septiembre.
- KHOLI, A. K. y JAWORSKI, B. J. (1990): "Market orientation: the construct, research propositions and managerial implications", *Journal of marketing*, vol 54, April, pp. 1-18.
- KHOLI, A. K., JAWORSKI, B. J. y KUMAR, A. (1993): "Markor: a measure of market orientation"; *Journal of marketing Research*, vol 30, Noviembre (nº 4), pp. 467-477.
- LESMESS, S. (2002): *Manual de cláusulas sociales*, Ed. Gaztelan, Iruña. (Se puede acceder a la edición electrónica en [www.gaztelan.org](http://www.gaztelan.org)).
- LÓPEZ, A. (2003): Apuntes curso "Empresas de Inserción Social y laboral" del Diploma Universitario de postgrado en "Trabajo y Educación Social" de la U.P.V.
- LÓPEZ, D.; MORENO, J. y RODRÍGUEZ, P. (1994): "Modelos de previsión del fracaso empresarial: aplicación a entidades de seguros en España", *Esic Market*, 84, abril-junio, pp. 83-125.
- LÓPEZ ARANGUREN, L. M. (2002): *Las Empresas de Inserción en España*, Consejo Económico y Social, Colección Estudios, nº 127, Madrid.
- MCNAMARA, C. P. (1972): "The present status of the marketing concept", *Journal of Marketing*, vol. 36, pp. 50-57.
- NARVER, J. C. y SLATER, S. F. (1998): "Additional Thoughts on the Measurement of Market Orientation : A Comment on Deshpande and Farley", *Journal of Market Focused Management*, 2 (3) September, pp. 233-236.
- NARVER, J. C. y SLATER, S. F. (1990): "The effect of market orientation on business profitability"; *Journal of marketing*, vol 53, October (nº 4), pp. 20-35.
- PÉREZ DE MENDIGUREN, J. K. y ZABALO, P. (2003): "Globalización, desigualdad y pobreza". 1º Encuentro del Foro Social de Euskal Herria. Vitoria.
- PORTER, M. (1982): *Estrategia Competitiva*, C.E.C.S.A., México.
- PORTER, M. E. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, ed. Plaza & Janes, Barcelona.

- RETOLAZA, J. L. y RAMOS, J. M. (2005): "Modelización del coste de las Empresas de Inserción para la administración pública", *CIRIEC-España*, nº 52, Agosto, pp. 361-385.
- SANTOS, M. y SANZ, E. (1999): *Orientaciones prácticas para profesionales de proyectos y Empresas de Inserción*, Fundación Lesmes, Burgos.
- SCHUMACHER, E. F. (1973): *Small is Beautiful: a study of economics as if people mattered*, Blond & Briggs Ltd., London.