

SUBVENCIONES Y EFICIENCIA EN LA ECONOMÍA SOCIAL: EL CASO DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN EN CANARIAS

XVI Congreso de Investigadores en Economía Social y Cooperativa
Economía Social: crecimiento económico y bienestar

**Javier Mendoza-Jiménez,
Cándido Román-Cervantes**
Universidad de La Laguna



RESUMEN¹

Las empresas de inserción representan una herramienta fundamental para la aplicación de políticas activas de empleo y para favorecer la inserción de colectivos en exclusión, sin embargo, la cantidad de producción literaria que ha investigado este ámbito es todavía escasa comparada con otras entidades de la economía social. El objetivo de este artículo, tomando el caso de estudio de Canarias, es analizar la relación entre las subvenciones públicas y la eficiencia de este tipo de organizaciones. A través de una revisión del marco legal y las convocatorias de subvenciones así como entrevistas con los responsables de las empresas, se pretende comprobar si las subvenciones públicas destinadas al funcionamiento de las EI presentan una serie de criterios que pueden influir en su eficiencia tanto económica como social. Como resultado de lo anterior, se evidencia que todavía existen puntos de desajuste entre una parte y otra. Por ello, se explora el papel que implantación de cláusulas sociales y la reserva de mercado puedan tener como alternativa a las subvenciones. En este punto se concluye que, si bien son una herramienta complementaria, existen factores sociales y económicos que impiden que sean sustitutivos de las mismas. Para finalizar, se sugieren una serie de cambios en las subvenciones públicas que ayuden a mejorar los desajustes detectados.

PALABRAS CLAVE: Empresas de inserción, subvenciones públicas, eficiencia, Canarias

INTRODUCCIÓN

La situación de crisis económica ha puesto en cuestión la eficiencia en el uso de los recursos públicos, que no debe ser otro que el lograr el mejor resultado en su aplicación económica, social y medioambiental. En este sentido, un número cada vez más creciente de autores, como por ejemplo, Retolaza et al., (2015) Lesmes Zabalegui (2005); Roqueñi, Avalos, & Elorriaga, (2007) o la propia Comisión Europea (2007, 2014) han hecho un llamamiento a la inclusión de aspectos sociales dentro de los concursos públicos de bienes y servicios.

Esa mayor importancia de los aspectos sociales se ha plasmado legalmente a nivel municipal – con decretos de ayuntamientos como los de Barcelona o Avilés – nacional – con el Reciente Real Decreto 31/2015 – y a nivel europeo, con la Directiva 24/2014 sobre Contratación Pública. Sin embargo, existe un vacío en lo que respecta al análisis del actual sistema de subvenciones públicas del que se benefician las empresas de economía social y más concretamente las empresas de inserción. El objetivo de este trabajo es analizar cuál es el impacto que tienen las subvenciones públicas sobre las empresas de inserción y cuáles son las posibles alternativas a las mismas. Para lograr dicha meta, nos hemos centrado en el estudio del caso concreto de las empresas de inserción en Canarias.

Uno de los autores de referencia para el estudio de casos, Yin, (2003), propone que para abordarlo correctamente, el primer paso es definir las cuestiones que se quieren responder. De este modo, este artículo busca definir cuáles son los aspectos claves de funcionamiento de las empresas de inserción en Canarias y cómo las subvenciones públicas (y en especial sus criterios) las afectan, para luego conocer cuál puede ser

¹ Agradecemos a los equipos directivos de las EI de Canarias, en especial a Guadalupe Martín Herrera y Ángel Díaz Cáceres, su colaboración en este artículo. Sin su colaboración no habría sido posible.

el rol de las cláusulas sociales y los mercados protegidos como una alternativa válida para las subvenciones existentes en la actualidad.

En primer lugar, se analizará el lugar que ocupan las empresas de inserción en la producción bibliográfica existente, para posteriormente exponer el estudio de casos de empresas de inserción. A continuación, se expondrá el marco normativo incluyendo las subvenciones públicas específicas para este tipo de organizaciones. La tercera parte se dedicará al análisis cualitativo de la información. Consistirá en una serie de entrevistas a los gerentes de las empresas de inserción, a través de ADEICAN y con los responsables del Servicio Canario de Empleo. Esperamos que los resultados obtenidos reflejen la opinión de los agentes implicados en la concesión y gestión de las subvenciones a la inserción.

De este modo, podemos establecer criterios de partida sobre la idoneidad de establecer modificaciones en la distribución de las subvenciones para que vayan dirigidas a maximizar la eficiencia de las empresas de inserción en Canarias, pudiendo ser extrapolables a otras regiones. Finalmente, en base a los resultados obtenidos, terminaremos con unas breves conclusiones, señalando para el futuro líneas de investigación que complementen y desarrollen lo que aquí se va a exponer.

1.- LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN EN ESPAÑA

A pesar de que las empresas de inserción (en adelante EI) han sido objeto de una atención creciente entre los expertos, no existe todavía un corpus científico tan amplio como el que disfrutaban otras entidades pertenecientes a economía social como, por ejemplo, las cooperativas. Uno de los referentes, es el libro en el que López-Aranguren, (2002) hace un completo repaso de las empresas de inserción en España, 5 años antes de que fueran reguladas a nivel nacional, estudiando en profundidad sus aspectos más relevantes. Desde esa fecha, los estudios sobre las empresas de inserción han ido diversificándose y han tocado aspectos tan diversos como la transparencia en sus cuentas (Marcuello, Bellostas, Marcuello, & Moneva, 2007), los factores de éxito en las mismas (Ávalos, Roqueñi, & de la Mata, 2007) y su papel como herramienta del emprendimiento social (Navarro & Climent, 2010; Navarro, Climent, & Palacio, 2011) y la empleabilidad (Comas, 1999).

Sin embargo, existen pocos estudios de las EI a nivel autonómico. Podemos citar algunos como el que hace GIZAETA en el País Vasco, o el estudio de Giménez, (2000) sobre las empresas de inserción en Castilla y León. En nuestro caso concreto, Canarias no es una excepción y en la literatura especializada desgraciadamente no es posible encontrar estudios previos sobre las empresas de inserción salvo una guía para la creación de empresas de inserción en Canarias (Pradini Olazábal, 2004) y el estudio de Artilles, (1999) donde proponía programas de empleos para grupos desfavorecidos en Las Palmas de Gran Canarias.

Esta ausencia de estudios científicos está relacionada con una tradicional falta de reconocimiento institucional de este tipo de organizaciones que según Vidal & Claver, (2004) se debía a una fuerte reducción del paro a principios del siglo XXI cuando las EI empezaban a consolidarse unido a la pequeña dimensión del estado de bienestar en España en comparación con sus vecinos europeos.

Las EI surgen de varias fuentes asociativas (religiosas, vecinales) sobre la base del voluntariado. Los cuatro rasgos que las definen son: ser productivas, instrumentales, transitorias y trabajar con colectivos en riesgo de exclusión (Veciana Botet, 2007). Una buena definición de su naturaleza la podemos encontrar en Vega, (1999) las califica como iniciativas empresariales que conjugan la lógica empresarial con la lógica de la inserción social. Por lo tanto, dos tareas fundamentales caracterizan a

las EI: incorporar a un puesto de trabajo normalizado a personas con dificultades de acceso al empleo y desempeñar de manera autónoma y económicamente viable actividades de diversa índole (Marcuello Servós, Bellostas Pérez-Grueso, & Marcuello Servós, 2007).

Borzaga, (1996) clasifica este tipo de organizaciones entre temporales de inserción (donde el trabajador está un tiempo determinado) y finalistas donde se busca que el trabajador permanezca de forma estable en la empresa. En cuanto a sus características, Roqueñi et al., (2007) destacan el doble objeto social de las empresas de inserción: el mercantil que le viene dado por su actividad de mercado y el social relacionado con la inserción laboral.

En cuanto a la legislación que las regula, la ley 44/2007 de 13 de diciembre es la piedra angular – aunque no el único documento – que ordena el funcionamiento de las empresas de inserción en España. Quedan definidas como “aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida que, debidamente calificada por los organismos autonómicos competentes en la materia, realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario”. El mismo acto legislativo, pone las condiciones tanto de funcionamiento de las empresas de inserción como los colectivos dentro de los cuales deben estar sus trabajadores para que los mismos puedan ser considerados como de exclusión social. Dentro de estos colectivos se incluyen, entre otros perceptores de Rentas Mínimas de Inserción, donde las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) tienen libertad para definir quién tiene derecho a las Rentas Mínimas de Inserción o similares, personas que no puedan acceder a las anteriores por diversos motivos, jóvenes entre 18 y 30 años procedentes de Instituciones de Protección, personas con problemas de drogodependencia, etc.

La importancia de las empresas de inserción ha sido recientemente reconocida por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social. En ella se cuantifica en 75.000 los puestos de trabajo que este tipo de empresas proveen junto con los centros especiales de empleo. Además se califica este empleo como estable y se destaca su incremento durante los años de crisis. La misma ley se reconoce este tipo de entidades como prestadores de Servicios de Interés Económico General, lo cual aumenta el máximo de subvenciones que pueden recibir en tres años que pasa de 200.000 a 500.000 €. Además las incluye, junto a los centros especiales de empleo, entre aquellas entidades que pueden beneficiarse de la reserva de mercado en los concursos públicos.

Lo anterior abre una serie de posibilidades para las empresas de inserción que pueden ver en la reserva de contratos sociales una vía para disminuir su dependencia de las subvenciones públicas a las que actualmente pueden optar. Supone también que los criterios de selección de personal de las mismas puedan verse modificados al tener que afrontar una serie de trabajos en los que la parte económica puede tener un peso mayor que en sus actividades actuales.

En cuanto a su organización, Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FAEDEI) es la organización que a nivel estatal agrupa a las empresas de inserción a las que describe como instrumento importante en la aplicación de políticas activas de empleo (FAEDEI, 2016). De acuerdo con su memoria social de 2014, más de 200 empresas de inserción están asociados bajo este paraguas agrupadas en 12 asociaciones territoriales que generan un total del 90,9 millones de € en ingresos y emplean a 4.783 personas de las cuales 2.750 son de inserción. Con

respecto a esos ingresos, las subvenciones públicas representan un 16,59 % mientras el 83,41 % restante lo constituyen ventas por productos y servicios.

El sector servicios es predominante en las actividades que realizan las empresas de inserción (ver Cuadro 1). En este sentido siguen una estructura similar al total de la economía donde el sector terciario es predominante. Las empresas de inserción se concentran en actividades que sean intensivas en mano de obra, lo cual las orienta hacia sectores como los servicios donde tienen más posibilidades de encontrarlas.

Cuadro 1
Distribución de las Empresas de Inserción en España por sectores productivos (en porcentajes).

Sector	Empresas de inserción
Servicios	77,35%
Industria	10,50%
Construcción	8,29%
Agricultura	3,87%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de FAEDEI.

El poco peso dentro de otros sectores como la agricultura y la construcción puede deberse, a falta de un análisis más exhaustivo, a las barreras de entrada existentes y a la necesidad de un tamaño mínimo para operar. Además coincidiendo con lo dicho por Roqueñi, Avalos, & Elorriaga, (2007) las EI suelen ubicarse en sectores maduros y altamente segmentados. Ello explicaría la mayor prevalencia del sector servicios donde es más fácil que este tipo de organizaciones pueda especializarse y encontrar nichos de mercado adecuados. La evolución en número y volumen de las empresas de inserción ha sido diametralmente opuesta al resto de la economía. De este modo, sus ingresos de explotación experimentaron un fuerte incremento de casi un 20% desde 2008 a 2014 a pesar de la situación de crisis generalizada. Además, ese incremento se produjo con una subida de las subvenciones públicas menor, habiendo incluso disminuido éstas desde 2011.

La característica única de las empresas de inserción son los beneficios sociales que ofrecen derivados de su actividad económica. Los colectivos con los que trabajan este tipo de organización tienen, en principio, unas posibilidades bajas para encontrar un puesto en el mercado de trabajo por los cauces habituales. Las empresas de inserción, a través de itinerarios personalizados de inserción dan a las personas de estos colectivos herramientas para aumentar esas posibilidades. Ese beneficio social es difícil de trasladar en números si bien podemos tomar como referencia el estudio de Avalos & Fernandez, (2005) donde a través de un estudio coste beneficio determinaban que el saldo positivo para la Administración antes de descontar las subvenciones oscilaba entre los 10.400 y los 15.000 €².

Es por ello que cualquier análisis que se haga sobre las EI no puede limitarse solamente al análisis económico. Por ejemplo, si bien las subvenciones públicas permiten su funcionamiento, no es menos cierto que los servicios que prestan tendrían un coste para la administración pública si no existieran. Además su actividad económica también produce una serie de ingresos para las administraciones públicas en forma de impuestos y tributos directos e indirectos. Esa partida la cifra FAEDEI en 6,6 millones de € para el año 2013, lo cual representa más de la mitad de las subvenciones que se destinaron en ese mismo año específicamente a las EI a nivel nacional que fue de 12 millones de €.

² Debe notarse que el estudio es anterior a la regulación de 2007 y que por lo tanto no existían muchas de las subvenciones actuales.

2.- METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El método que hemos seguido ha sido el de seleccionar un caso que nos permitiera contrastar de manera sencilla la opinión de responsables de economía social sobre la relación de las subvenciones públicas con su eficiencia. El escaso número de empresas y la presencia de ADEICAN permite obtener una visión tanto individual como de conjunto del sector sobre el tema del estudio y, además, el hecho de contar con una subvención específica para este tipo de entidades permite no solo realizar estudios locales si no también poner las bases para investigaciones posteriores a nivel nacional.

Con el objetivo de obtener resultados cualitativos, hemos diseñado una serie de entrevistas que hemos llevado a cabo en persona, o a través de cuestionarios electrónicos o por teléfono con los responsables de las distintas empresas de inserción en Canarias. Dichas entrevistas se componen de una primera parte donde se pregunta por los datos demográficos de las empresas tales como nombre, ubicación, tipo de servicios, antigüedad, número de trabajadores, etc. a la que sigue una segunda donde a través de una serie de 4 cuestiones básicas se recababan las opiniones de los responsables de las empresas.

Con la primera, se buscaba conocer la opinión sobre la relación entre las subvenciones concedidas y la eficiencia de las empresas de inserción. Se incide no solo en la parte económica si no en la eficiencia social y otros aspectos como el mantenimiento de los equipos humanos, la realización de proyectos a corto y largo plazo, etc. La segunda cuestión va dirigida a evaluar los criterios que establece el Servicio Canario de Empleo, analizados en el punto 2.3, en las subvenciones destinadas a las empresas de inserción. De este modo, a parte de esa evaluación también se ofrecía la posibilidad de añadir alguno que no estuviera considerado anteriormente, lo cual da pié posteriormente a futuras líneas de trabajo.

La tercera pregunta explora la vía de la implantación de cláusulas sociales y la reserva de mercados como una alternativa a las subvenciones públicas. Se pide a los responsables que evalúen hasta qué grado la implementación de este tipo de condiciones en los contratos públicos, podría ser un sustituto válido para las primeras. Se busca con ello comprobar si las cláusulas sociales, además de las funciones mencionadas por otros autores como fomentar objetivos sociales en la contratación pública (McCrudden, 2006; Retolaza et al., 2015), promover la igualdad entre hombres y mujeres (Lesmes Zabalegui, 2005) o fomentar el empleo (Bernete García, 2013), pueden también influir en la eficiencia de las empresas de inserción.

La última cuestión se centra directamente en el impacto de las subvenciones sobre la cuenta de resultados de las empresas. Esta pregunta tiene un matiz más económico pero es lo suficientemente ambigua como para que los entrevistados puedan ahondar en otro tipo de consecuencias que pudieran ocasionar a nivel organizativo el retraso en la publicación de las subvenciones. Para finalizar, en el caso de las entrevistas mediante cuestionario electrónico, se dejaba espacio para comentarios adicionales.

3.- EL CASO DE CANARIAS

En 2015 existían 6 empresas calificadas de inserción. La Asociación de Empresas de Inserción en Canarias – ADEICAN – es actualmente la organización que las agrupa y se encuentra integrada dentro de FAEDEI. Según el balance social de FAEDEI en 2014, el importe de la cifra de negocios de las empresas de inserción fue de casi 1.600.000 de euros en 2014 con un total de casi 200 trabajadores entre aquellos de

inserción (112) y de no inserción (78). Los datos anteriores suponen que Canarias representa alrededor de un 2% en cuanto a la cifra de negocio total en España y un 4% del empleo. Por lo tanto, atendiendo a los números, las empresas de inserción canarias están lejos en volumen de las comunidades autónomas que destacan como el País Vasco y Catalunya, pero por encima de las demás.

En cuanto a sus características, como puede verse en el Cuadro 2, extraído del Servicio Canario de Empleo, existen 4 empresas de inserción privadas y dos públicas, conviviendo tanto la Sociedad Limitada como la Sociedad Limitada Unipersonal donde el socio es la Fundación (en el caso de Ecatar Canarias e Isonorte) o la Asociación (en el caso de Trampolín Solidario y Aila Dependencia). Los servicios ofrecidos varían entre las empresas pero tienen en común que son intensivos en mano de obra. La gestión de residuos es un buen ejemplo de lo anterior puesto que presenta una necesidad mayor de trabajadores, sobre todo para la parte de separación. Otra de las actividades que realizan las empresas de inserción es el fomento de la agricultura ecológica. Lo anterior hace pensar que la eficiencia de las entidades de inserción no puede ser simplemente medida en términos económicos, sino que deben tenerse en cuenta otro tipo de resultados.

Mención aparte merecen las empresas dedicadas a trabajar con personas disminuidas como es el caso de Viviendas y Servicios Municipales de Candelaria, S.L, de titularidad pública, y que hace una excelente labor de reinserción laboral de aquellas personas con algún tipo de deficiencia física o psíquica. En este sentido, se debe poner en valor el excelente punto de partida que tiene esta empresa a estar coordinada con la Concejalía de Servicios Sociales del ayuntamiento. Dentro de este grupo de EI de titularidad pública también está Isora Integra que si bien se dedica a trabajos de construcción, también muestra la eficiencia de este tipo de organizaciones respaldadas desde el sector público. En el campo de las personas con discapacidad también trabaja Aila Dependencia dedicada casi exclusivamente a esta labor, si bien es de titularidad privada y ejerce de empresa social. Otra empresa a destacar es Trampolín Solidario, que combina factores sociales y ambientales y trabaja la inserción de personas a través de la agricultura ecológica. Por lo general, las EI cubren aquellos espacios que la administración no puede, o no quiere cubrir. Debemos señalar, que la funcionalidad de las EI en estas actividades ultra sensibles desde el punto vista social, varían y mucho dependiendo de la sensibilidad, y si se quiere, del perfil político de los responsables de la "res pública".

Cuadro 2.
Relación de empresas de inserción en Canarias.

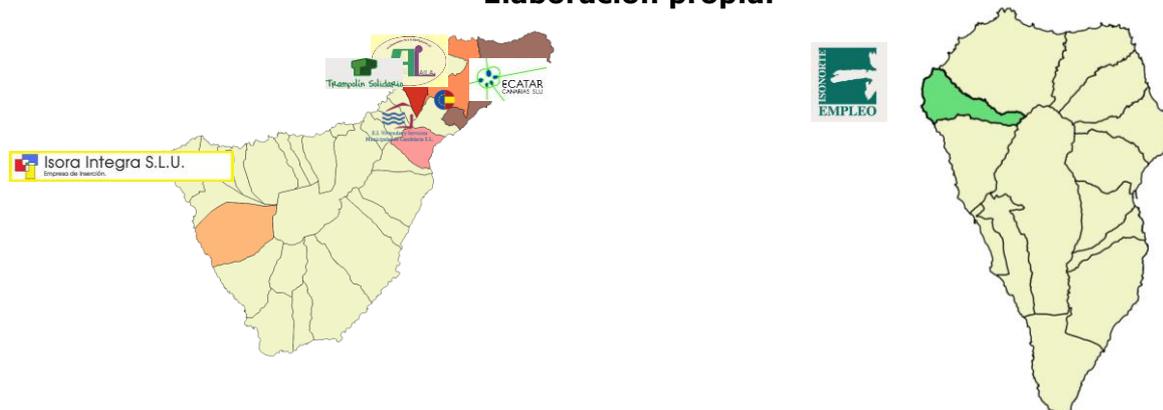
Nombre de la empresa	Tipo de empresa y Forma jurídica	Servicios ofrecidos
ISONORTE EMPLEO	Privada / Sociedad Limitada Unipersonal	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio de Recogida de basuras. • Gestión de residuos. Agricultura y ganadería ecológica
ECATAR CANARIAS	Privada / Sociedad Limitada Unipersonal	<ul style="list-style-type: none"> • Selección envases plásticos y metálicos • Reciclaje. Gestión de residuos.
VIVIENDAS Y SERVICIOS MUNICIPALES DE CANDELARIA S.L.	Pública / Sociedad Limitada	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia y Servicios a personas disminuidas. • Servicios de Limpieza. • Fabricación de objetos de alfarería. • Servicio comidas en asociación. • Promoción Inmobiliaria de edificación. • Instalaciones deportivas.
AILA DEPENDENCIA S.L.	Privada / Sociedad Limitada	<ul style="list-style-type: none"> • Atención y Servicios Sociales a las personas.
ISORA INTEGRAL S.L.U	Pública / Sociedad Limitada Unipersonal	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción toda clase de obras.
TRAMPOLIN SOLIDARIO S.L.U.	Privada / Sociedad Limitada Unipersonal	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura ecológica. • Jardinería

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Servicio Canario de Empleo.

Las empresas inserción se distribuyen dentro de la isla de Tenerife por distintos municipios (salvo Isonorte que está en la isla de La Palma). El número total de empresas de inserción en Canarias se ha reducido, al igual que su diversidad geográfica, debido al cierre de algunas entidades en Gran Canaria y Tenerife. Dicho cierre no ha sido tanto provocado por la falta de apoyos económicos, ya que habían recibido subvenciones sino por problemas legales de otra índole³. El reparto actual puede verse en el mapa siguiente:

³ Por lo general las organizaciones que han cerrado ha sido por el incumplimiento de las condiciones para seguir siendo calificadas como empresas de inserción.

Mapa
Ubicación geográfica de las empresas de inserción en Canarias*. Fuente:
Elaboración propia.



La cuantía que las subvenciones públicas representan sobre la cifra de negocio de las EI en Canarias, supera con amplitud el 50% de la cifra de ventas en los años entre 2012 y 2014. De este modo, tal como indican las cifras del cuadro 3 puede verse como las EI dependen de las subvenciones públicas para su supervivencia.

Cuadro 3.
Porcentaje que representan las subvenciones públicas en la cifra de negocios de las EI

Año	Subvenciones públicas EI Canarias	Cifra de negocios EI Canarias	Porcentaje
2012	1.152.450,20 €	1.509.798,22 €	76,33%
2013	1.310.123 €	1.415.622 €	92,55 %
2014 ⁴	619.434,91 €	926.080,02 €	66,88%

Fuente: Elaboración propia con datos de FAEDEI y el SCE.

Si bien no existe una producción bibliográfica especializada, Canarias si cuenta con una legislación específica en Canarias sobre este tipo de empresas. De hecho, la Comunidad Autónoma regulaba ya en 2003, 4 años antes de la legislación nacional, la inserción sociolaboral en empresas de inserción a través del Decreto 32/2003 en el que ya se preveía que Canarias destinara subvenciones a la inserción sociolaboral. Dentro del articulado de dicho decreto se contempla entre otras la obligatoriedad de que las empresas *“tengan entre sus fines la incorporación al mercado laboral de personas en exclusión social y desarrollen un proyecto personal de inserción que les permita mejorar sus condiciones de empleabilidad”*. Además, se les aplican una serie de requisitos como la obligatoriedad de facilitar a los trabajadores medidas personalizadas de apoyo, desarrollar una actividad económica y constituir una sociedad mercantil. El título II está dedicado a las subvenciones para la inserción sociolaboral, estableciendo tres modalidades de las mismas: para el mantenimiento de plazas de inserción, para la asistencia técnica y, para la incorporación definitiva del trabajador al mercado de trabajo ordinario bien mediante el autoempleo o como asalariado.

⁴ Dado que las subvenciones fueron para 7 meses se ha prorrateado a ese período la cifra de negocios

Dicho texto fue revisado por el Decreto 137/2009, de 20 de octubre, por el que se regula la calificación de empresas de inserción, el procedimiento de acceso a las mismas y el Registro de Empresas de Inserción. Los dos objetivos fundamentales de este documento son, establecer el procedimiento que aquellas organizaciones interesadas deben seguir para calificarse como empresas de inserción y la creación y regulación del Registro autonómico de empresas de inserción.

En el apartado de subvenciones a las que pueden acogerse las empresas de inserción, el nuevo Decreto bebe de la Ley 44/2007 e incluye las posibilidades para las mismas dentro de lo que se denomina como *Medidas de Promoción* que en el caso canario se ubican en el capítulo VII del Decreto. En este apartado, desarrolla las posibilidades en el artículo 16 de la Ley enumerando las siguientes categorías: puesta en marcha, creación de plazas de inserción (incluyendo la contratación de equipos de acompañamiento), inserción definitiva del trabajador, inversiones en activo fijo y cualquier otra ayuda que se considere oportuna. Por lo tanto, la nueva legislación canaria abre el abanico de posibilidades incluyendo además categorías directamente relacionadas con el funcionamiento de las empresas y no solamente con las plazas de inserción creadas y los trabajadores insertados.

Las subvenciones se justifican en que las EI deben proporcionar a los trabajadores procedentes de la exclusión social, procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo y habituación laboral y social (Arroyo Abad, 2013). Esa obligación puede generar una serie de sobre costes y cargas sobre la eficiencia de las empresas de inserción que no deben soportar las empresas que denominaremos "tradicionales" las cuales no tienen el objetivo específico de la inserción sino que se rigen por otro tipo de criterios más asociados a la maximización del beneficio económico.

Con el objetivo de comprobar en qué medida las intenciones plasmadas en la legislación se han trasladado a las subvenciones efectivas, se analizarán las convocatorias de 2013 a 2015 que el Servicio Canario de Empleo, que es el órgano encargado de los controles y verificaciones merced al artículo 21 del Decreto 137/2009, lanzó para las empresas de inserción. La convocatoria de 2016 se encuentra todavía tramitándose y se espera que sea publicada en agosto de este año según las impresiones de diversos responsables de empresas de inserción. Repasaremos dos tipos de subvenciones, las generales que se convocan para la realización de diversas actividades de inserción y aquellas dirigidas a la creación y mantenimiento de las plazas de inserción. Tomaremos como base las convocatorias de 2013 e iremos comentando las modificaciones posteriores y sus implicaciones.

La convocatoria de la subvención de 2013 estuvo dotada por un total de 2 millones de € (cantidad que se mantuvo en 2014 y se incrementó hasta los casi 3 millones en 2015) divididas en distintas partidas, con el establecimiento de dos condiciones económicas claras: la limitación de 735 € de subvención por plaza y mes⁵ y la subvención máxima a cada entidad de 264.000 €. Los destinatarios de los proyectos de Itinerarios Integrados de Inserción Laboral⁶ son el colectivo de personas en exclusión social o en riesgo de padecerlo, las personas inmigrantes y aquellas con discapacidad. Una de las cuestiones que puede llamar la atención, es que las empresas que optan a las subvenciones no necesitan estar calificadas como de empresas de inserción, dando por lo tanto vía libre a las asociaciones y fundaciones que son los socios principales de las mismas a poder presentar proyectos. Esto constituye a nuestro modo de ver una herramienta interesante ya que permite a la vez el desarrollo y crecimiento de distintas formas de economía social.

⁵ Lo cual era superior en 89.7 € al salario mínimo interprofesional según lo establecido por el Real Decreto 1717/2012, de 28 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2013.

⁶ Como se denominan en la Resolución de 10 de septiembre de 2013 de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio del Gobierno de Canarias.

En cuanto a los gastos relacionados con la eficiencia de las empresas (sociales y no sociales) la convocatoria contempla, además de costes directos como sueldos y salarios, ayudas al transporte y seguros del alumnado y una serie de costes indirectos como los suministros, teléfono, limpieza, etc. esto permite que con cargo a un proyecto concreto puedan financiarse gastos de funcionamiento habituales de la empresa y apuntalar su supervivencia.

Los criterios de evaluación de mayor consideración están relacionados con la experiencia previa. También se tiene en cuenta aspectos que inciden claramente en la gestión de las empresas, como son los certificados que posean y la calidad del equipo, aunque tienen un peso relativo por debajo de los anteriores. Relacionado con el resultado del proyecto, el mínimo de personas insertadas es el 25% de las plazas que se pidan, doblándose la puntuación de 7 puntos (entre el 26 y el 49%) a 15 (si se sobrepasa 50%). En los años posteriores hubo ligeras modificaciones en los porcentajes que debían alcanzarse en función de las plazas iniciales pero no fueron significativos.

Precisamente, las plazas de inserción son el objeto del siguiente tipo de subvención pública que publica el SCE y que están dirigidas a la inserción sociolaboral de personas en situación de exclusión social en empresas de inserción o en empresas ordinarias. A diferencia de las anteriores, están van destinadas exclusivamente para las empresas de inserción, poniendo como requisito el que estén inscritas oficialmente. Contemplan partidas para la creación y mantenimiento de plazas y para facilitar la contratación de equipos de gestión. En ese equipo de gestión se incluyen por un lado los técnicos de acompañamiento a la producción e inserción y por el otro la contratación o mantenimiento del director/a o gerente. Sobre este último punto, ha de tenerse en cuenta que para el equipo de gestión se exige una solvencia profesional, lo cual puede incidir positivamente en la eficiencia de la empresa mediante la contratación de equipos humanos preparados y ayudar a mantenerla proporcionando recursos financieros para el mismo.

Relacionado también con la eficiencia de las EI, se bonifica la inserción definitiva de una persona en el mercado laboral bien como asalariado o a través del autoempleo. Las subvenciones relacionadas con las plazas están ligadas al Salario Mínimo Interprofesional (SMI). De este modo para la creación de plazas la subvención máxima fue de 8.940 € - el resultado de multiplicar el (SMI) por 14 pagas - mientras que para el mantenimiento de plazas fue de 5.388 € (un 60% de lo anterior). En cuanto a los técnicos y al gerente, se ofrece una dotación dependiendo del número de plazas como puede verse en el siguiente cuadro 4.

Cuadro 4.
Cantidades para la subvención de técnicos y gerentes en las empresas de inserción en Canarias

Posición	Número de plazas	Miles de euros
Técnicos de acompañamiento	- de 5	3.000 €
Técnicos de acompañamiento	= 5 ó +	2.500 €
Gerente	- de 5	4.000 €
Gerente	= 5 ó +	3.500 €

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Servicio Canario de Empleo
En cuanto a la cuantía por incorporación al mercado laboral se prioriza el autoempleo, 10.000 € por trabajador, sobre el empleo asalariado, 7.000 €. Esos criterios

experimentaron una bajada en 2014 (donde la subvención fue convocada solo para cubrir un período de 7 meses) y en 2015, pero siguieron manteniéndose entorno a esas cifras salvo en el caso de la incorporación al mercado laboral que se redujo a 8.000 (autoempleo) y 5.000 € (asalariado).

En lo que respecta a los criterios de adjudicación, estos distinguen según la antigüedad de la empresa de inserción. Para aquellas de más de un año de actividad se valora el grado de inserción de los dos años anteriores – que en el caso de las empresas con menos de un año se sustituye por el número de puestos de trabajo (de inserción o no). Además se valora el nivel de dificultad de incorporación laboral y si las personas en inserción son mujeres y/o menores de 30 años. Como dato significativo, se da una mayor puntuación a aquellas empresas que tengan su ámbito de actuación en las llamadas “islas menores” (Fuerteventura, Lanzarote, La Gomera y el Hierro). Esto refleja un intento claro por parte del SCE de diversificar geográficamente a las empresas de inserción que como vimos anteriormente se encuentran muy concentradas. Por último, en lo que afecta a las subvenciones para la inserción en el mercado sociolaboral, cabe destacar que se tiene en cuenta la estabilidad laboral de la empresa valorando criterios tales como el número de puestos fijos y los contratos indefinidos.

A lo largo de estos tres años analizados, los criterios en base a los que se conceden las subvenciones son constantes, si bien las cantidades varían. Son criterios donde se prioriza la cantidad de plazas de inserción y el número de personas atendidas. Para entender este criterio hay que acudir al modo en el cual las empresas de inserción reciben a sus trabajadores. Al contrario que en una empresa tradicional, estos pasan primero por una selección por parte de los servicios sociales de los distintos ayuntamientos y regiones con los que la empresa de inserción trabaja. Dicho de otro modo, los servicios sociales tienen una gran influencia en el tipo y la empleabilidad de los trabajadores que finalmente entrarán en una empresa de inserción. Ello no significa que éstas no tengan nada que decir, pero están condicionadas para realizar un proceso de selección que podríamos llamar tradicional.

4.- RESULTADOS

Para obtener los resultados de este estudio se han entrevistado personalmente o mediante e mail a varios responsables de las empresas de inserción así como a un grupo de expertos con una larga experiencia en la dirección de las mismas aunque ya no ostenten esos cargos. La opinión general de los entrevistados es que las subvenciones inciden en la eficiencia de las empresas de inserción (y no solamente en el apartado económico) pero existen diferencias en los aspectos que éstas afectan.

Entre dichos aspectos los encuestados destacan en primer lugar la capacidad que ofrecen las subvenciones a las empresas de inserción para poder abordar con mayor control y eficacia los procesos de inserción y formación de las personas. Se relaciona así la concesión de subvenciones con la posibilidad de formar equipos humanos adecuados, y de poder mantenerlos, que permitan una realización de la actividad más eficiente.

Relacionado con lo anterior, otro de los encuestados manifestó como positivo las posibilidades que ofrecen la obtención de subvenciones para poder realizar inversiones a largo plazo, cuyos efectos van más allá del plazo anual para el que se conceden las mismas. Es decir, las subvenciones pueden tener un efecto multiplicador en las empresas de inserción que no solamente les apoye en su labor social, sino que además les empuje a buscar nuevos nichos de mercado para sus actividades.

Por último, existe una postura común entre varias de las personas que respondieron a la encuesta como es la de considerar a las subvenciones, más **que** como **una** contraprestación de servicio, como una subvención **más** en el sentido más extendido del término. Esta premisa se basa en que las EI realizan una actividad que las administraciones públicas no llevan a cabo. La remuneración de esa actividad es, a tenor de lo manifestado en las encuestas, todavía insuficiente puesto que muchas de las empresas de inserción se encuentran con problemas para cuadrar su balance económico y social. Esta opinión concuerda con una línea de pensamiento que trata de alejar la economía social de una visión caritativa y que la trata de ligarla más a la importancia creciente de las organizaciones que la componen, las cuales están firmemente establecidas en cada sector de la economía (Barea, Campos, Barea, & Westlund, 2006).

En cuanto a los criterios que rigen las subvenciones, por lo general se consideran que son adecuados a la realidad de las EI y que se adaptan a sus necesidades. Sin embargo, ello no quiere decir que no sean mejorables. Como se ha puesto de manifiesto en el análisis de las subvenciones, hay una estrecha relación entre el número de plazas de inserción y las cantidades concedidas. Eso influye en la productividad puesto que puede primarse la cantidad sobre la eficiencia. El objetivo de la administración pública es maximizar el número de personas que pasan por un proceso de inserción (y posteriormente se contratan) lo cual da preferencia a ese tipo de criterios. Esto puede influir en la eficiencia generando proyectos donde se emplean a personas de colectivos con una baja productividad pero cuyos costes pueden ser cubiertos en parte desde un punto de vista económico.

Un claro ejemplo de lo anterior es la diferencia entre la creación y el mantenimiento de plazas. Como se puso de manifiesto en el punto 3, la cantidad para años posteriores a la creación de la plaza se reduce sustancialmente. Ello, como puso de manifiesto una de las personas entrevistadas, influye directamente en la planificación económica de las EI que puede optar por contratar nuevos trabajadores aún sin haber finalizado el proceso de inserción de otros que, por mor de los criterios de subvención, pueden no completarlo puesto que los recursos económicos que los cubren han sido reducido.

En la línea de criticar el encorsetamiento de las subvenciones con las plazas de inserción va una de las sugerencias realizadas por uno de los encuestados que propone vincular de algún modo las subvenciones a la actividad económica de las EI, para de esta manera motivar a la consecución de mejores resultados. El establecimiento de incentivos a la inversión para la creación de empresas de economía social y empresas de inserción, es también señalado dentro de las encuestas. Por lo tanto, se pide igualar a Canarias a otras CCAA que contemplan incentivos para la creación de empresas de inserción como se comentó en el apartado 3.

Otra de las peticiones es la de aumentar la cantidad que se asigna al mantenimiento de plazas de cara a evitar esa pérdida de eficiencia social que se relataba algunos párrafos más arriba. Para ello sería necesario introducir criterios relacionados con la productividad que permitieran una evaluación adecuada del momento del itinerario donde se encuentra la persona y adecuar la subvención al mismo.

En cuanto a la actividad productiva de las EI, se propone que las subvenciones se adapten a las dinámicas de los sectores para ser más eficientes y dentro de esto se propone incentivar las actividades que se realicen fuera del territorio donde habitualmente actúe la empresa (en nuestro caso se trataría de acciones productivas llevadas a cabo en otra parte del archipiélago). Otra de las sugerencias que se hacían para mejorar las subvenciones era añadir subvenciones que favorezcan la transición a la empresa normalizada, como por ejemplo la contratación de personal para la

prospección laboral, y subvencionar hasta el 100% de las cuotas de la seguridad social de las plazas de inserción, al menos el primer año.

Sin embargo, además de añadir nuevos aspectos, dentro de las respuestas recibidas también se pedía la eliminación de algunos de los criterios presentes, como es la condición de concurrencia competitiva de las subvenciones dado que genera incertidumbre entre las entidades quienes, al tener itinerarios establecidos de hasta tres años pero una financiación anual, pueden ver amenazada la calidad de los mismos.

El tercer punto de discusión fue la compatibilidad entre las subvenciones y las cláusulas sociales y la reserva de mercado. Aquí, ninguno de los encuestados consideraba que pudiera haber una sustitución perfecta entre unas y otras. Antes al contrario, la opinión generalizada es que se trata de dos caras de la misma moneda y, en palabras de uno de los entrevistados "mientras las cláusulas sociales responden a un mercado en el que hay que operar con eficacia y permiten consolidar un sector social que retribuye objetivos sociales, las subvenciones responden a un proceso de formación, adaptación e inserción previos".

Opiniones similares a la anterior señalan a las cláusulas sociales y la reserva de mercado como complementos necesarios de las subvenciones. La introducción de la reserva de mercados en la contratación pública provocaría que las EI tuvieran una fuente de financiación adicional y además que incluyera criterios más relacionados con la eficiencia económica que el de las subvenciones actuales. Esto establecería una motivación para la contratación y promoción de personas en inserción que tuvieran una mayor productividad, lo cual repercutiría en la eficiencia global de la empresa.

Para finalizar en relación al efecto de las subvenciones sobre la cifra de venta la escasa repercusión sobre la productividad de los trabajadores es uno de los puntos que se señala. Dos de las respuestas cuantificaron entre un 25 y un 30% el efecto directo de la subvención sobre la cifra de negocios mientras que varios de los entrevistados señalaron la gran dependencia que de este tipo de subvenciones tienen las EI al ser las administraciones públicas uno de sus mayores clientes.

5.- A MODO DE CONCLUSIÓN

Las subvenciones públicas a las empresas de inserción en Canarias inciden sin lugar a duda en su funcionamiento y su eficiencia hasta el punto en que sería muy complicado que éstas pudieran sobrevivir sin fondos públicos. Sin embargo, existe un matiz a realizar en la relación típica entre subvenciones concedidas y el resultado esperado y es que en el caso de las EI la rentabilidad social debe ponerse por delante de la económica. Un análisis meramente económico daría como resultado que todas las organizaciones de este tipo en Canarias se encontrarían en quiebra técnica si no fuera por los fondos públicos. Sin embargo, este tipo de organizaciones trabaja con una serie de colectivos cuya productividad es, por definición baja y a veces nula. Por lo tanto, no se debe medir la eficacia de las EI en base al resultado económico de sus cuentas de explotación sino más bien han de generarse otro tipo de indicadores como los que sugiere FAEDEI en cuanto al retorno social que este tipo de empresas ofrece.

Las EI ofrecen una solución a las administraciones públicas para realizar un trabajo que de otro modo no podría llevarse a cabo. Por ello, las subvenciones públicas deben ser identificadas más como una remuneración por ese trabajo que como una subvención al uso y los criterios por los que se midan sus efectos sobre las empresas beneficiarias no pueden ser los generalmente aplicables en términos de resultados económicos.

Es necesario, además, realizar una serie de modificaciones al funcionamiento de las subvenciones públicas para que no supongan obstáculos para la eficiencia social de las EI. Una convocatoria multianual, donde las EI pudieran presentar proyectos a largo plazo que les ayudaran a poner bases más sólidas de sus estructuras, ayudaría asimismo a garantizar que los itinerarios de inserción pudieran planificarse con mayor antelación y seguridad económica. A ello podría unirse la introducción de criterios que fomentaran la productividad y la diversificación tanto en sectores de mercado como en los territorios que se opera.

Por otro lado, las cláusulas sociales y la reserva de mercado son vistas más como una herramienta complementaria que como un instrumento sustitutivo de las subvenciones. Si bien su implementación permitiría, sobre todo en el caso de Canarias donde son casi inexistentes, abrir nuevas vías para que las EI entraran en nuevos nichos de mercado, no puede obviarse que los requerimientos de productividad para realizar ciertos trabajos públicos son mayores y por lo tanto las EI deberían cambiar el proceso productivo para asegurar de que pueden cumplir los mismos.

En conclusión, el planteamiento de subvenciones públicas que existe actualmente influye en la eficiencia de las EI tanto desde el punto de vista económico (apuntalando su supervivencia) como social (condicionando la confección de itinerarios de inserción). Es necesario definir con mayor claridad el retorno social (y económico) que estas producen para conocer su impacto real en la sociedad. En este sentido, la realización de estudios de coste – beneficios comparando la cantidad subvencionada con el coste real que tendría para la administración podrían arrojar más luz sobre este tema. Aquí, el estudio de las EI públicas como las existentes en Canarias puede ser un buen punto de partida para ampliar el conocimiento e introducir herramientas que sean más favorables a este tipo de organizaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTILES, F. J. M. (1999). Programas de empleo en grupos desfavorecidos: una experiencia en Las Palmas de Gran Canaria. *Papeles Del Psicólogo*, (72), 4.
- AVALOS, J. L. R., & FERNANDEZ, M. R. (2005). Modelización del costo de las empresas de inserción para la administración. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (52), 361–385.
- ÁVALOS, J. L. R., ROQUEÑI, M. R., & DE LA MATA, A. A. (2007). Factores estratégicos de éxito de las empresas de inserción. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (59), 61–89.
- BAREA, J., CAMPOS, J. L. M., BAREA, M., & WESTLUND, H. (2006). *Manual for drawing up the satellite accounts of companies in the social economy: co-operatives and mutual societies*. CIRIEC.
- BERNETE GARCÍA, J. (2013). Cláusulas sociales en la contratación pública: Nuevos instrumentos para el fomento del empleo a nivel local. *Cuad. Trab. Soc.*, 26(1), 85–94. http://doi.org/10.5209/rev_CUTS.2013.v26.n1.40691
- BORZAGA, C. (1996). Paro de larga duración e iniciativas de inserción por la economía. In *Inserción Social por el trabajo. Una visión internacional* (pp. 39–56). Barcelona: Ed. CIES (Centro de Iniciativas de la Economía Social).
- COMAS, C. G. (1999). Empleabilidad y empresas de inserción. *Documentación Social*, (117), 309–320.
- EUROPEAN COMMISSION. (2007). Sustainable Public Procurement in EU Member States: Overview of government Initiatives and selected cases Final Report to the EU High-Level Group on CSR. European Commission.
- EUROPEAN COMMISSION. (2014, January 9). Corporate Social Responsibility National Public Policies in the European Union Compendium 2014. European Commission.
- FAEDEI. (2016). Memoria Laboral 2014 Empresas Laborales de Inserción. Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FAEDEI). Retrieved from <http://www.faedei.org/images/docs/documento62.pdf>
- GIMÉNEZ, C. R. (2000). Empresas de inserción en Castilla y León. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 36, 97–115.
- LESMESS ZABALEGUI, S. (2005). Contratación pública y discriminación positiva. Cláusulas sociales para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el mercado laboral. *Lan Harremanak: Revista de Relaciones Laborales*, (13), 53–86.
- LÓPEZ-ARANGUREN, L. M. (2002). *Las empresas de inserción en España*. Consejo Económico y Social.
- MARCUELLO, C., BELLOSTAS, A., MARCUELLO, C., & MONEVA, J. M. (2007). Transparencia y rendición de cuentas en las empresas de inserción. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 59, 91–122.
- MARCUELLO SERVÓS, C., BELLOSTAS PÉREZ-GRUESO, A., & MARCUELLO SERVÓS, C. (2007). *Empresas sociales de integración laboral como herramienta para fomentar la inclusión - WISE* (Informe de proyecto Europeo) (p. 140). Zaragoza: Universidad de Zaragoza. Retrieved from www.aveiweb.org/EIpoliticas europeas.pdf
- MCCRUDDEN, C. (2006). Corporate social responsibility and public procurement. *University of Oxford Faculty of Law*, 9, 1–28.
- NAVARRO, A. M., & CLIMENT, V. C. (2010). Emprendedurismo y economía social como mecanismos de inserción sociolaboral en tiempos de crisis. *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, (100), 43–67.
- NAVARRO, A. M., CLIMENT, V. C., & PALACIO, J. R. S. (2011). Emprendimiento social y empresas de inserción en España. Aplicación del método Delphi para la determinación del perfil del emprendedor y las empresas sociales creadas por emprendedores. *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, (106), 150.

- PRADINI OLAZÁBAL, J. (2004). *Guía para la creación de empresas de inserción en Canarias*. Tacoronte: Tacoronte: Federación Canaria de Desarrollo Rural.
- RETOLAZA, J. L., SAN-JOSE, L., RUIZ-ROQUEÑI, M., ARAUJO, A., AGUADO, R., URIONABARRENETXEA, S., GONZÁLEZ, L. A. (2015). Incorporando el valor social en las licitaciones públicas: un modelo integral/Incorporation de la valeur sociale dans les appels d'offres publiques: un modèle global/Incorporating social value into public contracts-an integral model. *CIRIEC-Espana, Revista de Economía Pública, Social Y Cooperativa*, (85), 55-82.
- ROBERT K. YIN. (2003). *Case study research: Design and methods*. Sage.
- ROQUEÑI, M. R., AVALOS, J. L. R., & ELORRIAGA, A. M. (2007). Cláusulas sociales y mercados tutelados: herramientas para la competitividad de las empresas de inserción. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (59), 123-151.
- VECIANA BOTET, P. (2007). Las empresas de inserción en España. *Fundació Un Sol Món de Caixa de Catalunya, Barcelona*.
- VEGA, M. I. Á. (1999). Las empresas de inserción social como nueva forma de organización empresarial. Especial referencia a su régimen jurídico. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social Y Cooperativa*, (31), 47-84.
- VIDAL, I., & CLAVER, N. (2004). Las empresas de inserción social por el trabajo en España. *Síntesis Resultados Del Proyecto PERSE [Work Integration Social Enterprises in Spain. Synthesis of Project Results]*. CIES. Retrieved May, 17, 2007.