

5. AYUNTAMIENTO SANT BOI DE LLOBREGAT

RESUMEN

El Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat (80.000 habitantes) ha relacionado la contratación pública con la inserción de las personas pertenecientes a colectivos de difícil empleabilidad, adoptando diferentes estrategias. Por una parte se creó una empresa con capital municipal para la ejecución de diversas obras y servicios, ofreciendo un recurso transitorio de empleo; y por otra se incorporó en los Pliegos Administrativos de las licitaciones de obras públicas unas cláusulas sociales con la intención de reservar unos determinados puestos de trabajo para ser ocupados por aquellas personas que se encuentran en riesgo de exclusión social.

Vamos a analizar por separado la inclusión de cláusulas sociales en la adjudicación de contratos y la creación de un mercado tutelado.

MERCADO TUTELADO: CORESSA Y CORINSERT

En el año 1990 el Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat constituye la empresa municipal CORESSA (Corporació d'Empreses i Serveis de Sant Boi, SA.) con el objetivo de promover la actividad económica y ofrecer diferentes servicios a sus ciudadanos. Coressa dedica gran parte de sus recursos y programas al acompañamiento de colectivos con mayores dificultades de empleabilidad, y así en el año 2000 -dependiente de su propio organigrama- se crea CORINSERT, como Servicio Municipal de Inserción, dirigido a las personas con más necesidad y mayores dificultades de inserción laboral, tales como desempleadas de larga duración, jóvenes sin cualificación, mujeres con cargas familiares, personas con discapacidad, mayores de 45 años, etc.

Para hacer efectivo el objetivo, se utiliza la fórmula de las empresas de inserción (de titularidad y capital municipal), creando al efecto un mercado tutelado para garantizar la continuidad de los trabajos, la viabilidad del programa y la obtención de un significativo número de empleos de inserción transitorios.

Destacamos el valor innovador del Ayuntamiento de Sant Boi: analizan las partidas presupuestarias anuales dedicadas a obras, servicios y mantenimientos municipales, concretando que muchas de ellas no requieren un elevado grado de especialización y que pueden ser ejecutadas por personas sin un elevado nivel técnico, siempre, eso sí, bajo la dirección y supervisión de un responsable cualificado. La conclusión y puesta en práctica, supone que el Ayuntamiento contrata con Corinsert las obras y servicios públicos que reúnen estas características, fundamentándolo en el carácter prioritario que tiene para el Ayuntamiento la inserción laboral de colectivos desfavorecidos.

De este modo, el Servicio de Inserción CORINSERT presta dichos servicios y permite la contratación en régimen laboral, con un periodo de permanencia máximo de dos años de personas con dificultades especiales para encontrar trabajo. Se entiende que el tiempo ha de ser suficiente para mejorar la situación de exclusión, pero se ha de limitar ya que se trata de un programa diseñado con el objetivo final de conseguir la inserción laboral en la empresa ordinaria, así rota el personal y es la manera de beneficiar al mayor número de personas.

CORESSA presta, entre otros, los siguientes servicios: limpieza viaria de calles y plazas, recogida y gestión de residuos, limpieza de fachadas, rehabilitación y adecuación de plazas y espacios públicos, gestión del depósito municipal de vehículos, gestión de los aparcamientos

urbanos, control de mercados municipales ambulantes, etc. Corinsert por su parte realiza las siguientes actividades: jardinería, construcción y actuación ambiental.

Características principales del programa:

- El programa forma parte de un itinerario integrado e integral de inserción laboral, que disponiendo de distintos recursos proporciona el más idóneo de acuerdo a la fase del proceso y las circunstancias personales y profesionales. En este caso se dispone de un excelente recurso para ofrecer oportunidades laborales, que suele ser el déficit más acusado en muchos programas de empleo.
- Se ofrece a las personas procesos personalizados y asistidos de empleo remunerado. Los participantes adquieren formación técnica y experiencia práctica en un oficio.
- Cada puesto de trabajo está remunerado desde el primer momento, pero no conforme al convenio sectorial, sino a uno propio acordado con los sindicatos, superior al de jardinería e inferior al de construcción, precisamente para incentivar su acceso al empleo ordinario.
- Un tutor o tutora de inserción lleva a cabo un seguimiento continuado y personalizado de la evolución de cada participante, formando equipo con el responsable técnico de la respectiva especialidad.
- Considerando el momento adecuado, se deriva a los participantes al servicio de intermediación y participa en los procesos de selección de las ofertas que se reciben. Posteriormente se realiza una valoración del proceso realizado.

DATOS Y RESULTADOS:

En el año 2000 Corinsert contaba con 26 personas trabajando, de las cuales 9 formaban parte del equipo de gestión y 17 integraban el colectivo de inserción.

En el año 2005 un total de 113 personas han formado parte de Corinsert, de las cuáles 81 han sido operarios con perfil de inserción y 32 han integrado el equipo de profesionales. Durante este año se han insertado en empresas externas un total de 18 operarios/as del servicio.

El perfil general es de una persona mayor de 35 años, con nivel formativo escaso o nulo, con muy baja o sin cualificación profesional y precaria experiencia en el ámbito laboral. Se trata de personas con una problemática social y personal que les sitúa en un riesgo evidente de exclusión social y laboral.

LA CLÁUSULA SOCIAL EN CONTRATOS PÚBLICOS

La fórmula de la cláusula social en los contratos públicos posibilita que el gasto público que realiza el Ayuntamiento, genere también un beneficio social, facilitando el acceso al empleo a las personas que presentan una situación de riesgo de exclusión social, ya que partiendo de una actividad productiva real se les permite el aprendizaje de hábitos sociales y laborales, y una cualificación profesional que facilita el acceso al mercado laboral ordinario.

Directrices políticas municipales.

Este proyecto es fruto de una serie de directrices políticas que se fueron concretando a partir del año 2002, mediante un encargo político al Área de Acción Ciudadana y específicamente al Departamento de Servicios Sociales. Los pasos fueron las siguientes:

- Pacto Local de Ocupación y Dinamismo Económico (1999-2003), en donde se incide que “en las actuaciones municipales y en los procedimientos de

inversión pública, contrataciones y concesiones administrativas incluirán, siempre que se pueda, criterios sociales y de creación de ocupación”.

- Aprobación por parte del Pleno Municipal el 18 de diciembre de 2000 sobre la introducción del clausulado social en el ámbito de la contratación administrativa.
 - “La introducción en el ámbito de la contratación administrativa de la exigencia del cumplimiento de una cláusulas social, como un elemento de discriminación positiva, mediante la ejecución del desarrollo de un proyecto de inserción laboral: una parte definida que será aplicable genéricamente a todas las actuaciones y otra que se definirá específicamente en atención al colectivo al que se dirige la actuación, siempre en relación con el tipo de actuación a realizar.”
 - “El establecimiento de mecanismos de control necesarios para garantizar la plena efectividad de los compromisos adquiridos por las empresas adjudicatarias sobre la cláusula social.”
 - “La exigencia a todas las empresas subcontratistas que también cumplan con el requisito asumido por el contratista principal sobre la contratación de personas pertenecientes a colectivos especialmente desfavorecidos y establecer los mecanismos de control que sean necesarios para la constatación de esta circunstancia. “
- Plan de Actuación Municipal (PAM) 2000-2003, en el que se acuerda: “Potenciar la inclusión de las cláusulas sociales en los concursos municipales para facilitar la contratación de personas con dificultades de inserción laboral.”

Desarrollo del proceso de implantación de las cláusulas sociales

Se analizan posibilidades recogidas por la Comisión Europea de lucha contra la exclusión social, que apuntaban a la contratación pública como herramienta y se estudian iniciativas ya en marcha.

Se encarga su diseño al Área de Acción Ciudadana y se identifica quienes son las áreas necesarias para su implementación.

A finales del año 2002 se crea una comisión para impulsar el proyecto liderada por el Área de Acción Ciudadana y formada por el Área de Diseño y Promoción de la Ciudad, Promoción de la Actividad Económica (CORESSA), Área de Servicios de la Ciudad, y Servicios Jurídicos. Entre sus funciones se encuentran las de identificar las obras o servicios susceptibles de incluir las cláusulas sociales y velar por el cumplimiento del clausulado en la contratación pública realizada. La transversalidad como metodología y la implicación de distintas áreas del Ayuntamiento se configura como un factor fundamental de éxito del proyecto.

Fruto del trabajo de esta comisión fue el diseño y elaboración del proyecto en el que se incluye un informe jurídico que analiza las posibilidades de introducción de cláusulas sociales, y la creación del dispositivo de inserción que es una de las piezas claves del proyecto.

Metodología:

Adjudicación de la obra

- Para cada adjudicación el departamento de cada Área gestiona sus contrataciones y elabora los pliegos. En el caso que la obra reúna los requisitos establecidos se acuerda su tramitación y licitación con cláusula social.
- Los requisitos que se contemplan para incorporar el clausulado social en los pliegos de las obras son: que la obra tenga como mínimo una duración de 6 meses de forma continuada con el objetivo de garantizar la correcta adaptación de los trabajadores al puesto de trabajo, y que el importe de adjudicación sea superior a 240.000 euros, para posibilitar una mayor reserva de puestos de trabajo.
- Un técnico municipal analiza el proyecto de obra y define los perfiles profesionales y el número de reserva de puestos de trabajo de inserción que puede generar su ejecución.
- En el Pliego que regula las condiciones contractuales, se establece un baremo de puntuación -entre el 5% y el 10% del total de la licitación-, y las empresas que desean obtener esta puntuación en la licitación se adhieren de forma voluntaria a este compromiso, mediante un documento de adhesión a las cláusulas sociales, en el que las empresas especifican su voluntad de asumirla y el número de trabajadores que se beneficiarán del proyecto.

Segunda fase: Inicio de la obra.

- Se pone en marcha el Dispositivo de inserción, que se encarga inicialmente de la preselección de candidatos para ocupar la reserva de puestos de trabajo en función de los perfiles profesionales.
- Se realiza una primera reunión entre los técnicos del dispositivo de inserción y la empresa adjudicataria (el responsable y el encargado de la obra) para tratar:
 - a) Definición específica de los perfiles.
 - b) Fecha de presentación de los candidatos (3 por puesto de trabajo)
 - c) Participación de la empresa adjudicataria en el seguimiento del itinerario de inserción. El adjudicatario de la obra decidirá las personas que contratará para la ejecución de la obra.
 - d) Designación de la persona de referencia dentro de la obra para el seguimiento del usuario.
- Una vez resuelta la licitación, la empresa adjudicataria procede a la selección de los trabajadores, argumentando los motivos de los aceptados y rechazados.
- Concretadas las personas beneficiarias del proyecto, el dispositivo de inserción procede a diseñar y pactar con las personas seleccionadas el itinerario de inserción individual que se seguirá hasta que finalice el contrato.

Tercera Fase. Seguimiento y final de la obra.

- Entrevistas de seguimiento: El seguimiento (una o dos horas mensuales) se comenzó a realizar a pie de obra pero generaba problemas, en primer lugar las visitas de la tutora se percibían de forma negativa hacia las personas contratadas ya que suponía un factor diferenciador y hasta estigmatizante, además se produjo alguna queja por la interrupción del ritmo de trabajo y la productividad. Por ello, posteriormente se adoptó el acuerdo de realizar el seguimiento en las dependencias municipales, mediante un permiso consensuado y aceptado previamente con el encargado.

- Elaboración de informes periódicos sobre la evolución que siguen los beneficiarios sobre aquellos aspectos relacionados con las habilidades profesionales, hábitos y motivación del trabajador por la técnico de inserción: igualmente la Comisión de Seguimiento realiza reuniones para valorar los informes mensuales.
- Gestión de bajas y sustituciones. Si la empresa detecta problemas con algún trabajador ha de comunicarlo al dispositivo de inserción para poder intervenir y establecer los acuerdos que sean necesarios teniendo en cuenta la situación de los beneficiarios. En caso de la rescisión de un contrato la empresa ha de comunicarlo y explicar los motivos a los técnicos de inserción.
- Tratamiento y redefinición del itinerario de inserción si fuera necesario.
- Elaboración de informes de valoración final, con detalle de incidencias, cumplimiento de objetivos y propuestas de mejora. Se utilizan unos protocolos que se adjuntan en el CD, una se emplea para analizar el grado de empleabilidad y la segunda es una evaluación del trabajador en el puesto a lo largo del contrato.
- Una vez finalizado el contrato de la obra, la empresa no tiene ninguna obligación con el trabajador. Según el resultado del informe de evaluación el dispositivo de inserción propone diferentes alternativas: la continuidad o no en el programa (pueden repetir su presencia en el proyecto como máximo durante dos años), la inserción a una empresa ordinaria, o la derivación a otros programas de la empresa municipal CORESSA.

La Comisión de Seguimiento se reúne como mínimo dos veces al año, al principio del ejercicio se realizan las propuestas de obras que serán necesario licitar mediante concurso público y a final de año se evalúa el seguimiento de las actuaciones y se realizan propuestas de mejora para el desarrollo de las diferentes acciones que contempla el proyecto.

Si bien inicialmente las empresas tienen la percepción de que la cláusula social ralentizará los plazos de ejecución de la obra, el resultado final es que su visión se torna positiva, por un lado porque les plantea la oportunidad de conocer y disponer de mano de obra ya formada, necesaria para la ejecución de otras obras, y por otro el riesgo de contratar a trabajadores que puedan presentar dificultades y/o conflictos en la obra queda mermado por el trabajo que realiza el dispositivo de inserción, ya que se les garantiza el seguimiento de estos trabajadores así como mediar y actuar en las situaciones conflictivas que se puedan generar.

Manifiestan que el resultado más satisfactorio obtenido es que al final del periodo de contratación pactado, la empresa se quede al trabajador para ejecutar otras obras sin cláusulas sociales.

RESULTADOS

El resultado obtenido durante estos años del proyecto INTEGRAM ha sido muy positivo tanto en el proceso como en los resultados obtenidos. Durante estos años las adjudicaciones licitadas por concurso público con cláusulas sociales se han realizado con proyectos de obras, ya que la mayoría de contratos de servicios que requieren baja cualificación los viene asumiendo la empresa municipal CORESSA y por tanto ya cumplen con esta finalidad social y el resto de servicios contratados que requieren un nivel más alto de cualificación no se ajustan al perfil de personas disponibles para participar en el proyecto. Sin embargo, piensan que la experiencia es extrapolable a

contrataciones de servicios que no requieran una especialización muy alta y a su vez podría dar cobertura a la contratación de mujeres que es donde se registra el mayor número de personas desocupadas.

- En el periodo 2003-2005 se han adjudicado 11 obras con cláusulas sociales, y se ha trabajado con seis empresas diferentes.
- Mediante la cláusulas social, se han firmado un total de 27 contratos de trabajo.
- Han supuesto la contratación de 21 personas con dificultades de acceso al empleo (hay personas que repitieron contrato, conforme al itinerario diseñado por el dispositivo de inserción).
- La duración de los contratos oscila entre un mínimo de seis meses y un máximo de dieciocho.
- 7 personas contratadas causaron baja.
- 14 personas terminaron el contrato con la empresa adjudicataria.
- 11 de estas personas se han incorporado al mercado de trabajo.

ANÁLISIS CONJUNTO

Lo más significativo del Ayuntamiento de Sant Boi, resulta el carácter integral de los dispositivos de inserción laboral, dentro de los cuales, las cláusulas sociales son facilitadoras de oportunidades laborales para sus usuarios y usuarias, potenciando la efectividad del resto de recursos. Y por otro lado, mediante Coressa y Corinsert, en el marco de un itinerario definido se dispone de servicios de acogida, orientación, formación ocupacional, talleres de ocupación, escuela taller, club de empleo, apoyo a emprendedores, vivero de empresas, intermediación laboral dirigida a empresas ordinarias, así como empresas propias municipales e inserción.

El valor que además distingue el caso de Sant Boi, y merece la pena ser destacado como buena práctica en cuanto a utilización de la contratación pública como instrumento de inserción laboral es el hecho que en lugar de seguir la dinámica mayoritaria de subcontratar o privatizar servicios, ha creado una empresa de capital público con el objetivo de proporcionar empleo a las personas con mayores dificultades de acceso al mismo.

Ambas acciones se plantean dentro de un itinerario de inserción de las personas inscritas en los servicios sociales como una oportunidad de empleo transitoria, que servirá para adquirir capacitación, hábitos y habilidades que les faciliten posteriormente su inserción laboral en el mercado ordinario, se trata de recursos transitorios.

Se destaca positivamente la interacción entre las distintas áreas municipales y la voluntad de velar por el cumplimiento de la inserción laboral (“vamos todos a una”) sin atender exclusivamente a la especialización; el técnico de obras o el responsable de contratación, también son garantes de su correcta ejecución, y sea a pie de obra, firmando certificaciones, gestionando un equipo o comprobando la documentación administrativa, están comprometidos con que se ejecute debidamente y cumpla su cometido, puesto que se trata de una obligación más de ejecución como si se tratara de cumplir la ley de prevención de riesgos laborales o de aportar el material indicado en las especificaciones técnicas.

DOCUMENTACIÓN ADJUNTA

- Proceso Cláusula Social Sant Boi. Define orgánica y secuencialmente el establecimiento de la cláusula social en las licitaciones.
- Modelo Anexo Cláusula Social en Pliegos Sant Boi. Es el pliego modelo anexo referido a la cláusula social y la reserva de puestos de trabajo para personas en situación de exclusión.

- Modelo Adhesión a la Cláusula Social Sant Boi. Ficha modelo que deben suscribir los licitadores en el proceso de adjudicación si desean comprometerse a cumplir la cláusula social y obtener la puntuación establecida.
- Informe Jurídico San Boi. Informe de la letrada Antonio Clara Pons sobre las posibilidades de introducir cláusulas sociales en los contratos públicos.