

Libro blanco para la formación, ocupación y empleo de las personas con discapacidad y especiales dificultades en los centros especiales de trabajo de Cataluña

José Antonio Segarra, Jordi Carrillo, Joan Fontrodona,
Luis Palencia, María Jesús Poblete

Abril 2019

Libro blanco para la formación, ocupación y empleo de las personas con discapacidad y especiales dificultades en los centros especiales de trabajo de Cataluña

JOSÉ ANTONIO SEGARRA

Profesor de Dirección Comercial y Coordinador del proyecto, IESE

JORDI CARRILLO

EMBA IESE 2009

JOAN FONTRDONA

Profesor de Ética Empresarial y Análisis de Situaciones de Negocio,
Titular de la Cátedra CaixaBank de Responsabilidad Social Corporativa del IESE, IESE

LUIS PALENCIA

Profesor de Contabilidad, IESE

MARÍA JESÚS POBLETE

Colaboradora externa

Resumen

Este estudio tiene como objetivo presentar la realidad de las entidades de economía social que trabajan a favor de la integración laboral y social de personas con discapacidad con especiales dificultades en Cataluña, y proponer pautas de actuación de cara al futuro de este sector, de forma que su misión social quede reforzada con un modelo que asegure la viabilidad económica de las entidades y la atención personalizada de las personas con discapacidad. En concreto: se presenta un marco conceptual, con los principios antropológicos y sociales que explican la importancia de la integración socio-laboral de las personas con discapacidad y con especiales dificultades; se analiza la situación actual de las empresas que trabajan con este colectivo; se presentan las fortalezas y debilidades del sector, así como los retos y oportunidades a los que se enfrenta; y se propone un modelo de la integración socio-laboral de las personas con discapacidad y con especiales dificultades en Cataluña, en el que se señalan unos ejes generales de actuación y se enfatizan aquellos aspectos clave a tener especialmente en cuenta.

DOI: <https://dx.doi.org/10.15581/018.ST-498>



Carta del presidente de AEES Dincat

Una de las prioridades que se planteó la Junta de la AEES Dincat surgida de la Asamblea de 2 de noviembre de 2017 fue encarar la problemática de la integración laboral de las personas con discapacidad intelectual y, en concreto, la necesidad de replantear las características que en el futuro debieran tener los Centros Especiales de Empleo (CEE).

Para entender la problemática actual y las necesidades futuras que motivan este libro, hay que hacer un breve inciso sobre de dónde venimos. El 7 de abril de 1982, hace ahora 37 años, la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI) vino a regular una situación que en Cataluña ya tenía una cierta trayectoria. Lo que aquí llamábamos Talleres, que venía a ser una prolongación del aula escolar, adquiere carta de naturaleza a través de lo que la ley denomina Centros Especiales de Empleo. La LISMI establece, como norma, que las personas con discapacidad han de integrarse en el mercado ordinario de trabajo. Ahora bien, prevé igualmente que aquellas personas que, por razón de la naturaleza o de las consecuencias de su discapacidad, no puedan ejercer, provisional o definitivamente, una actividad laboral en las condiciones habituales, tendrán que ser contratadas en Centros Especiales de Empleo. La misma LISMI preveía que unos equipos multiprofesionales de valoración (que nunca se activaron) determinasen las posibilidades de integración real y la capacidad de trabajo de las personas con discapacidad, con vistas a ser susceptibles de contratación en un CEE.

En un principio los CEE nacieron para dar salida a personas con discapacidad intelectual y son promovidos por entidades sin ánimo de lucro. Otros perfiles de colectivos no muestran en un primer momento interés alguno.

El hecho de que no se activaran nunca esos equipos multiprofesionales, y de que se estableciera que un 33% de discapacidad fuese suficiente para acceder a un CEE, despertó el interés de otros colectivos y otras figuras jurídicas con fines mercantiles, atraídos por las ventajas que ofrecían dichos centros.

A lo largo de estos años, podemos constatar que los CEE han sido un modelo de éxito y una herramienta muy útil para nuestro colectivo, y que muchas personas han conseguido un buen nivel de integración social y laboral. Pero también es cierto que los modelos se tienen que ir replanteando y se tienen que ir adaptando al entorno. En estos años se han producido muchos cambios y todos somos conscientes de que los CEE requieren un nuevo modelo adaptado a nuestros tiempos.

La dificultad con que nos encontrábamos era cómo teníamos que abordar este nuevo replanteamiento. Todos éramos conscientes de la necesidad de hacerlo, pero también éramos conscientes de que necesitábamos una ayuda externa que nos aportara la metodología para ello.

Algunos de nuestros profesionales habían pasado por escuelas de negocios y nos recomendaron que nos pusiéramos en contacto con el IESE. Enseguida vimos que era la mejor apuesta que podíamos hacer: calidad, método y prestigio.

La respuesta por parte del IESE fue inmediata. Nuestro primer contacto fue el profesor José Antonio Segarra, especialista en dirección comercial, persona además vinculada desde hace años a nuestro sector y, como tal, buen conocedor de nuestra problemática. Con su liderazgo y entusiasmo, pronto formó un equipo con los mejores especialistas de cada área: el profesor de Ética Empresarial Joan Fontrodona; el profesor de Contabilidad Luis Palencia; María Jesús Poblete, especialista en temas jurídicos y experta en Seguridad Social; y Jordi Carrillo, experto en tratamiento analítico de datos.



El resultado de su trabajo es este libro que tenéis entre las manos. Personalmente me faltan palabras de agradecimiento por lo mucho trabajado y por cómo se ha hecho, con rigor y simpatía. No se han regateado esfuerzos. Se han realizado desplazamientos para conocer y contrastar otros modelos y realidades, se ha profundizado en los temas que pedíamos, se ha consultado la opinión de los expertos y ha sido tomada en cuenta.

Creo que no me equivoco cuando pienso que este Libro Blanco dejará una impronta imborrable en nuestro sector. Y también pienso que no ha de representar para nosotros un punto de llegada, sino un punto de partida hacia un futuro que apunta lejos.

A todos los que habéis colaborado, un sincero agradecimiento, y a quien ha sido el líder indiscutible, profesor y ya amigo, José Antonio, un inmenso abrazo de todos.

Manuel Palou i Serra
Presidente del AEES
Barcelona, abril de 2019



Índice

Presentación	7
Capítulo 1. Marco conceptual	11
1. Introducción	11
1.1. <i>Carácter especial de las PCD y con especiales necesidades de apoyo</i>	13
1.2. <i>Acceso de las personas con necesidades especiales a un trabajo decente</i>	14
2. Principios rectores de la inserción socio-laboral	16
2.1. <i>La dignidad de la persona. La persona en el centro de la inserción</i>	17
2.2. <i>Igualdad. Necesidades especiales que requieren apoyos especiales</i>	18
2.3. <i>Solidaridad y subsidiariedad. Un proyecto social que contribuye a la mejora de la sociedad</i>	19
3. Palancas de cambio hacia un nuevo modelo de integración socio-laboral	22
3.1. <i>Modelo integral</i>	23
3.2. <i>Gestión eficiente</i>	24
3.3. <i>Marco normativo</i>	25
Capítulo 2. Cataluña versus el resto del Estado: una apuesta por la especial dificultad	27
1. Radiografía general del empleo y la discapacidad	27
1.1. <i>Población activa y tasa de actividad, tasa de paro y tasa de empleo. Personas con y sin discapacidad</i>	27
1.2. <i>La especial dificultad dentro de la discapacidad</i>	29
2. Cataluña: comparativa con el Estado y el resto de CC. AA.	32
2.1. <i>Datos generales</i>	32
2.2. <i>El empleo en los CEE</i>	33
Capítulo 3. Estructura y singularidades del sector en Cataluña	37
1. Estructura del sector en Cataluña	37
2. Singularidades del sector	38
2.1. <i>Singularidades debidas al colectivo de PCDED</i>	38
3. Singularidades de la actividad laboral.....	46
3.1. <i>Empleo</i>	46
3.2. <i>Inserción</i>	49
3.3. <i>Balance económico/social</i>	50
4. Singularidades de la situación financiera	51
4.1. <i>Ingresos</i>	51
4.2. <i>Excedentes</i>	53
4.3. <i>Inversión</i>	56
Capítulo 4. Retos, realidades y contexto de las entidades que trabajan con personas con discapacidad y con especiales dificultades	59
1. La filosofía de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU	59
2. Los recortes en la asignación presupuestaria de la Administración	60
3. Las rígidas normativas administrativas	64
4. La disposición de la empresa ordinaria a la inserción y a la creación de espacios abiertos e inclusivos	65
5. El envejecimiento prematuro de las PCDI y el incremento de la demanda de acceso al mercado laboral de las personas con problemas de salud mental	65
6. La inflación de costes y la productividad en las entidades	66
7. Capacidad competitiva, retorno social y sostenibilidad económica	68
Capítulo 5. Nuevo modelo de integración socio-laboral de personas con discapacidad con especiales dificultades.....	71
1. Principios de actuación del modelo	71
1.1. <i>Discriminación positiva para la especial dificultad</i>	72
1.2. <i>Discriminación positiva para las entidades de la iniciativa social</i>	73
1.3. <i>Proceso de cocreación con los agentes implicados</i>	74
2. Ejes clave para la ejecución del nuevo modelo	75
2.1. <i>Desarrollo pleno de la empleabilidad de las PCD y con necesidades especiales de apoyo</i>	76
2.2. <i>La formación como pieza clave del modelo integral que asegura la empleabilidad</i>	76
2.3. <i>Flexibilidad completa entre los servicios sociales y laborales, atendiendo al ciclo vital de la persona y a su desarrollo</i>	77
2.4. <i>Itinerarios libres de entrada y salida entre servicios sociales y laborales, con vías de regreso sin riesgo para los usuarios</i>	78
2.5. <i>Desarrollo de la competitividad y la sostenibilidad financiera de las entidades sociales del sector</i>	79
2.6. <i>Sensibilización de las empresas ordinarias y transformación efectiva en entornos abiertos e inclusivos</i>	80
2.7. <i>Financiación del conjunto y discriminación positiva</i>	81
2.8. <i>Cambios de normativa autonómica y estatal</i>	82
Epílogo	85



Presentación

La integración socio-laboral de personas con discapacidad y con especiales dificultades¹, que agrupa a los colectivos de PCDI y/o con problemas de salud mental, presenta aspectos paradójicos.

Una primera paradoja es la brecha que existe entre la teoría y la práctica. En la teoría está plenamente asumida la importancia de conseguir la integración de estas personas y de usar todos los medios necesarios para cumplir ese objetivo. La legislación reconoce los derechos de las personas con discapacidad y con especiales dificultades, incluido el derecho a un trabajo digno y a elegir libremente el puesto de trabajo. En la sociedad, cada vez hay una mayor sensibilidad hacia los colectivos en riesgo de exclusión y, entre ellos, el mundo de la discapacidad. Sin embargo, en la práctica, los avances son escasos y el porcentaje de personas con discapacidad y con especiales dificultades que consiguen una integración real y duradera es todavía bajo. Hay muchas barreras que romper, y las más difíciles no son las físicas.

Otra paradoja reside en el balance entre la dimensión social y la dimensión empresarial de las iniciativas que trabajan a favor de la integración de las personas con discapacidad y con especiales dificultades. La dimensión social de estas iniciativas está clara y no se pone en duda (cosa distinta es hasta qué punto la sociedad las reconoce y las valora), mientras que la viabilidad económica de muchas de esas iniciativas está en entredicho.

La iniciativa social ha estado siempre muy presente en la creación de entidades que trabajan con el colectivo de las personas con discapacidad, poniendo de manifiesto la fuerza de la sociedad civil para implicarse en el desarrollo del bien común. En muchos casos, la ilusión y el compromiso de sus impulsores han permitido superar las dificultades, provocadas tanto por la falta de comprensión y apoyo desde el exterior como por la insuficiencia de una visión empresarial y de las competencias necesarias para gestionar estas iniciativas, que no son precisamente fáciles de gestionar.

La coyuntura económica de los últimos años ha agravado, si cabe, estas situaciones. Un sector, ya de por sí, acostumbrado a ir "corto de dinero", ha visto cómo, a consecuencia de la crisis económica, la financiación / las subvenciones de la Administración —que tradicionalmente cubrían buena parte de sus presupuestos— se han reducido drásticamente. Aun así, es de resaltar que, en estos años, ha sido un sector que ha aguantado la crisis, porque, donde no han llegado los recursos públicos, ha llegado la decidida voluntad de cumplir con el propósito, poniendo siempre por delante la creación de empleo y la atención a las necesidades del colectivo al que las entidades dan servicio, aunque las consecuencias se hayan reflejado en una notoria descapitalización de muchas de ellas, que pone en grave riesgo su supervivencia.

¹ Utilizaremos a lo largo del informe la calificación "especial dificultad" para definir a los colectivos de PCDI y problemas de salud mental por ser la empleada habitualmente y la que se recoge en los textos legales, aunque los autores nos inclinamos por ir evolucionando hacia una denominación más positiva que defina mejor la realidad de colectivos que tienen en común las "especiales necesidades de apoyo".

Las razones de fondo y las circunstancias más coyunturales reclaman una revisión de la forma de aproximarnos a la discapacidad con especiales dificultades en Cataluña y al ecosistema empresarial que gira a su alrededor. Este es el propósito que anima este libro blanco. Con este texto pretendemos:

1. Presentar un marco conceptual que ayude a entender las razones de fondo que explican la importancia de la integración socio-laboral de las personas con discapacidad y con especiales dificultades. Son principios antropológicos, basados en la dignidad y la igualdad de las personas, y principios sociales que enfatizan la capacidad de la iniciativa social para contribuir al desarrollo de la sociedad, y reclaman un papel activo de los poderes públicos en apoyo de esas iniciativas. Todo ello, unido a aspectos más prácticos que sirvan de motores de cambio.
2. Analizar la situación actual de las empresas que trabajan con este colectivo de especiales dificultades. Se trata de presentar una imagen lo más realista posible de la situación actual, porque sobre ella deben construirse las propuestas de futuro.
3. Mostrar las fortalezas y debilidades del sector, así como los retos y oportunidades a los que se enfrenta. A partir de esta enumeración se pueden extraer también conclusiones para los distintos agentes implicados.
4. Proponer un modelo de la integración socio-laboral de las personas con discapacidad y con especiales dificultades en Cataluña, en el que se marquen los grandes ejes de actuación y se enfaticen aquellos aspectos clave que deben cuidarse y no deben perderse. El modelo se alinea con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como con los principios rectores del movimiento asociativo Plena Inclusión que gira en torno al eje de las personas.

Se trata de asegurar que las características que hacen que este sector sea singular —y merecedor, por tanto, de un tratamiento específico— no se pierdan, pero, al mismo tiempo, asegurar su viabilidad futura. Que no se desnaturalice, pero que tampoco desaparezca.

Enfocamos nuestro análisis desde una doble perspectiva. Una primera visión a corto plazo, necesaria, porque nos encontramos con un sector "con poco músculo" —financieramente hablando—, atomizado, con las fuerzas al límite después de estos años de crisis. Pero —necesariamente también—, añadiendo una visión a largo plazo, porque es preciso poner las bases para afrontar el futuro desde un planteamiento distinto, respecto a los modelos de formación, ocupación y trabajo, y respecto a la relación con los demás agentes sociales y, especialmente, con las administraciones públicas.

Son tiempos difíciles que pueden, sin embargo, convertirse en una gran oportunidad si cada uno asume su parte de responsabilidad, piensa qué cosas debe cambiar, y se pone manos a la obra. ¡Ahora o nunca!



Este documento tiene un carácter necesariamente participativo, y no habría sido posible sin la colaboración de las entidades sociales que trabajan día a día a favor de la integración de las personas con discapacidad. Ellas nos han aportado los datos para poder hacer una fotografía realista del sector; nos han dado a conocer su opinión sobre los objetivos, los retos y las necesidades con las que se enfrentan en su quehacer diario; y, sobre todo, nos han transmitido su compromiso y su entusiasmo con un trabajo lleno de sentido.

Queremos agradecer a l'Associació Empresarial d'Economia Social Dincat (AEES Dincat), AMMFEINA Salut Mental Catalunya (AMMFEINA SMC) y las entidades sociales tanto de Cataluña como de otras comunidades autónomas con las que hemos mantenido reuniones durante este proceso por su disponibilidad y colaboración. Con ellas hemos validado nuestras primeras reflexiones hasta llegar al texto que aquí presentamos.

Las personas con discapacidad y con especiales dificultades presentan singularidades muy específicas, según se trate del colectivo con discapacidad intelectual o del colectivo afectado por problemas de salud mental. Estas singularidades aconsejan que, en algunos ámbitos concretos, las soluciones y los modelos tengan su propia idiosincrasia y no pueda hablarse de "café para todos".

En este sentido, el asesoramiento especializado en el ámbito de la discapacidad intelectual de AEES Dincat, se ha complementado con la participación de AMMFEINA SMC en el ámbito de la salud mental, en un espacio compartido necesario para la defensa de las personas con discapacidad y necesidad de apoyos específicos y especializados.

Hoy en día se habla mucho de que las empresas deben cumplir con su responsabilidad social devolviendo a la sociedad lo que la sociedad les ha dado. Pues bien —dándole la vuelta al argumento— nos encontramos aquí con unas empresas que ya han dado mucho a la sociedad, y que merecen un trato equitativo y proporcionado a su aporte. Ojalá que con este texto podamos colaborar a generar una mayor sensibilidad y a mover voluntades. Hay muchas personas y muchas familias en juego.



Capítulo 1. Marco conceptual

1. Introducción

La Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que todos los seres humanos "nacen libres e iguales en dignidad y derechos" (art. 1) y que todos "son iguales ante la ley y [...] tienen derecho a igual protección contra toda discriminación" (art. 7). Por su parte, la Constitución española señala que "los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social" (art. 14). Y, en la misma línea, el Estatuto de Autonomía de Cataluña concreta: "Todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal" (art. 15.2).

Particularmente, en cuanto al derecho a trabajar, la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que "toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo" (art. 23, 1). La Constitución española afirma que "todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo" (art 35). El Estatuto de Autonomía de Cataluña, al referirse a los derechos en el ámbito laboral, dispone, entre otras cosas, que: "1. Los trabajadores tienen derecho a formarse y promoverse profesionalmente y a acceder de forma gratuita a los servicios públicos de ocupación. 2. Las personas excluidas del mercado de trabajo porque no han podido acceder o reinsertarse al mismo y no disponen de medios de subsistencia propios tienen derecho a percibir prestaciones y recursos no contributivos de carácter paliativo, en los términos establecidos por ley. 3. Todos los trabajadores tienen derecho a ejercer las tareas laborales y profesionales en condiciones de garantía para la salud, la seguridad y la dignidad de las personas" (art. 25).

Estas declaraciones formales no siempre se traducen con tanta contundencia en la realidad, donde las situaciones de desigualdad comprometen el cumplimiento efectivo de todas estas disposiciones. Estas situaciones de desigualdad se dan, de forma más manifiesta, entre aquellos colectivos con circunstancias especiales que los hacen especialmente vulnerables. Entre estos se encuentra el colectivo de personas con discapacidad (PCD), y, muy especialmente, el de las personas con discapacidad intelectual (PCDI) o del desarrollo, y el de las personas con problemas de salud mental (PSM), que constituyen el núcleo de la especial dificultad (PCDED), objeto de estudio en este libro blanco.

La experiencia pone de manifiesto, efectivamente, que las PCD se enfrentan a dificultades mayores que el resto de la población en numerosos ámbitos de la vida cotidiana, y de modo particular en el ámbito laboral. Las tasas de empleo de las PCD (25%) son sustancialmente inferiores a las de las personas sin discapacidad (62%). En el caso específico de la discapacidad intelectual y/o salud mental, la tasa de empleo es tan solo del 17%. Las PCD perciben, además, salarios menores; en 2016, la brecha fue del 17%, con el agravante de que ha ido en aumento a lo largo de los últimos años. Las PCD tienen, de media, un menor nivel de estudios que el de la población general. Por último, la tasa de riesgo de pobreza de este colectivo es mayor que la de las personas sin discapacidad.

La legislación —a todos los niveles— responde a estas situaciones de desigualdad, en primer lugar, prohibiendo todo tipo de discriminación; y, en segundo lugar, fomentando políticas de acción afirmativa a favor de estos colectivos.

Las PCD, al igual que el resto de las personas, deben ser respetadas en su dignidad y sus derechos. Para que ello se cumpla efectivamente, la legislación reconoce que debe realizarse una discriminación positiva respecto de ellas. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea afirma que las PCD tienen derecho a "beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional, y su participación en la vida de la comunidad" (art. 26). De un modo más explícito, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de la ONU reconoce que, para "asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad" (art. 4), es necesario que los Estados se comprometan a "adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos esos derechos" (art. 4.a).

En la misma línea, la Constitución española ordena realizar una discriminación positiva respecto a las personas con discapacidad. Dice en su artículo 49 (usando una terminología que hoy en día ha quedado superada): "Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que la Constitución otorga a todos los ciudadanos".

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña afirma: "Los poderes públicos deben garantizar la protección jurídica de las personas con discapacidades y deben promover su integración social, económica y laboral. También deben adoptar las medidas necesarias para suplir o complementar el apoyo de su entorno familiar directo" (art. 40.5).

Además del ámbito legal, también cabe señalar una evolución social que muestra una creciente sensibilidad hacia colectivos tradicionalmente olvidados, y el reconocimiento de la necesidad de medidas activas para la integración de estos grupos en los diversos ámbitos de la sociedad. De esta forma —aunque siga habiendo mucho camino por avanzar— se va extendiendo una mentalidad a favor de la plena integración social y laboral de las PCD.

Dentro de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) —que marcan la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás—, el objetivo 8, sobre trabajo decente y crecimiento económico, establece como una de sus metas concretas, de aquí a 2030, "lograr el empleo pleno productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor" (meta 8.5).

La historia de las entidades del movimiento asociativo que prestan servicios y generan oportunidades de empleo y ocupación a personas con discapacidad es una prueba evidente del compromiso y el esfuerzo de la sociedad civil a favor de la igualdad y de la mejora de las condiciones de vida de estas personas. Sobre esta base, se hace necesario un ejercicio de ajuste del modelo que hasta ahora se ha seguido, para adecuarlo a las nuevas condiciones y contextos sociales, económicos y normativos.

Especial atención merecen aquellos colectivos que presentan unas particularidades que les hacen singularmente vulnerables, como es el caso del colectivo de personas con discapacidad y con especiales dificultades (PCDED). A lo largo de este trabajo, también denominaremos



indistintamente al colectivo objeto de estudio como el colectivo de personas que presentan especiales necesidades de apoyo.

En los siguientes epígrafes describiremos, en primer lugar, las características especiales que hacen a este colectivo de PCDED merecedor de una particular atención y, en segundo lugar, justificaremos la necesidad de apoyar su acceso a un trabajo decente.

1.1. Carácter especial de las PCD y con especiales necesidades de apoyo

La gestión de la discapacidad depende de dos variables. Por una parte, de las características de la persona con discapacidad; y, por otra, de las condiciones del entorno. En la medida en que pueda darse un ajuste entre las dos, será posible una mejor adaptación y un mejor desempeño.

En el ámbito profesional, sería ideal poder llevar a cabo este ajuste caso por caso, es decir, realizar una evaluación individual de cada persona con discapacidad para determinar las barreras a las que ha de enfrentarse y los apoyos que necesita para garantizar la correcta adecuación del puesto de trabajo a las características de esa persona. Ante la dificultad de este ajuste personalizado, o incluso de disponer de unos baremos productivos estandarizados, el Real Decreto Ley 469/2006 —y, posteriormente, la Ley 27/2009— establecen unas referencias generales para caracterizar, dentro del universo de la discapacidad, aquellos colectivos de “especial dificultad” que requieren de mayores necesidades de apoyo. Componen este colectivo, según la Ley:

- “Las personas con parálisis cerebral, las personas con enfermedad mental o las personas con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%”.
- “Las personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65%”.

Las PCDED tienen unas características que las hacen especialmente vulnerables a la discriminación y merecedoras, por tanto, de acciones positivas de apoyo.

En el caso concreto de las PCDI, destacan las dificultades de aprendizaje y adaptación, un nivel de desarrollo madurativo inferior, las dificultades en la adquisición y el mantenimiento de hábitos, la falta de cualificación, y la dificultad de adquisición de competencias personales y sociales.

En el caso de las personas afectadas por problemas de salud mental, algunas circunstancias que las hacen vulnerables son: alteraciones de tipo emocional, cognitivo o de comportamiento que afectan a procesos psicológicos básicos; aparición de sentimientos muy complejos y contradictorios; dificultades para adaptarse al entorno cultural y social en el que viven y que provocan alguna forma de malestar subjetivo, o barreras sociales en forma de prejuicios y estigmas.

Todas estas características hacen que estas personas tengan, de partida, un grado de empleabilidad inferior, y que puedan necesitar de mayores apoyos en intensidad, frecuencia y duración para acceder, permanecer y promocionarse en el mercado laboral.

Para avanzar en el proceso de integración de las personas con especiales dificultades de inserción laboral, se requiere, en primer lugar, una mayor conciencia de las necesidades y barreras reales a las que se enfrentan estos colectivos a la hora de integrarse en el mercado laboral y, en segundo lugar, un avance a nivel legislativo y normativo en el diseño de políticas de formación, ocupación e inserción laboral.

1.2. Acceso de las personas con necesidades especiales a un trabajo decente

El objetivo n.º 8 de los ODS plantea “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos”. El trabajo es el medio del que disponen los seres humanos para desarrollar todas sus capacidades y contribuir al desarrollo de la sociedad. El objetivo de una sociedad que se preocupe por el desarrollo de las personas debería ser, en primer lugar, procurar un trabajo para todos, sin olvidarse de proveer una serie de medidas asistenciales que aseguren unas condiciones de vida dignas para aquellas personas que no puedan tener acceso a un trabajo.

Si el trabajo es algo a lo que tienen derecho todas las personas, se sigue que la integración en el mercado laboral es condición necesaria para garantizar los derechos de las PCD, tal como ha sido recogido por diferentes legislaciones y marcos internacionales, a los que hemos hecho mención al inicio. Para ello, se requiere no solo combatir la discriminación y eliminar las barreras que dificultan el acceso al mercado laboral, sino también crear entornos de trabajo en los que las PCD puedan desarrollar su potencial.

La integración social de las PCD a través del empleo fue ya uno de los objetivos principales de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), primera norma que buscaba desarrollar el artículo 49 de la Constitución española. En la actualidad, el marco regulador del derecho al trabajo de las PCD —que sigue, en lo esencial, el modelo diseñado por la LISMI—, está incorporado en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (LGDPD).

Así, cumpliendo el mandato constitucional, la LISMI señalaba en su momento: “Será finalidad primordial de la política de empleo de trabajadores con discapacidad su integración, en condiciones que garanticen la aplicación del principio de igualdad de trato, en el sistema ordinario de trabajo o, en su defecto, su incorporación al sistema productivo mediante la fórmula especial de trabajo protegido” (art 37). La LGDPD, en su art. 37.2, detalla las distintas alternativas abiertas al trabajo de las PCD, y señala que “las personas con discapacidad pueden ejercer su derecho al trabajo a través de los siguientes tipos de empleo:

- a) Empleo ordinario, en las empresas y en las administraciones públicas, incluidos los servicios de empleo con apoyo.
- b) Empleo protegido, en centros especiales de empleo (CEE) y en enclaves laborales.
- c) Empleo autónomo”

Por su parte, el artículo 27 de la CDPD de la ONU formula una nueva visión del trabajo para las PCD: “Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad”.

A partir de esta última condición —entornos laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles—, se ha cuestionado a veces que los CEE respondan a ese carácter abierto, inclusivo y accesible que pide la Convención. A esta cuestión, que es uno de los puntos clave a la hora de justificar las reivindicaciones del sector —en particular de los CEE que atienden a personas con discapacidad y con especiales dificultades —, dedicaremos una especial atención más adelante.



La oportunidad de avanzar en un modelo social de la discapacidad que ponga el acento en las características señaladas por la CDPD —la igualdad de condiciones, la libertad para elegir trabajo y entornos abiertos, inclusivos y accesibles— implica la necesidad de revisar el papel y la naturaleza de los CEE para que respondan de una forma más auténtica a los nuevos paradigmas propuestos en la CDPD. Algunos elementos críticos a revisar serán la mejora de las oportunidades de formación y desarrollo profesional, el papel de los servicios de apoyo, la configuración institucional del CEE y su viabilidad económica, entre otros.

En lo que resta de capítulo analizaremos los grandes principios rectores que se sitúan en la base de un nuevo modelo de CEE que responda a la visión planteada por la CDPD. Estos principios nos servirán para resaltar los rasgos diferenciales de los CEE y los puntos críticos que surgen de su naturaleza y funcionamiento, y que deberían ser objeto de atención en el diseño de un nuevo modelo de los CEE que trabajen en la generación de oportunidades de empleo para las PCDED.

Se atribuye a Arquímedes la famosa cita: "Dadme un punto de apoyo y moveré el mundo". Para diseñar un modelo de formación, ocupación y empleo que responda a las necesidades de las PCDED y a las circunstancias sociales y laborales presentes necesitamos, por una parte, fundamentarlo en unos principios conceptuales robustos, que sirvan de base a la propuesta y, por otra, describir unas palancas de cambio que sirvan de motor y garanticen el éxito del nuevo modelo (véase la **Figura 1**).

Figura 1
Principios y palancas de cambio



Fuente: Elaboración propia.

Definimos tres principios rectores que describen los puntos de apoyo sobre los que se sustenta la razón de ser del nuevo modelo de CEE.

1. **Principio de dignidad.** La persona está en el centro de atención de la actividad de los CEE. La atención a sus necesidades y el apoyo a sus capacidades deben ser las guías que fijen las prioridades de acción y de configuración de los CEE.
2. **Principio de igualdad.** Las características que diferencian a las PCDED exigen, desde la óptica de la equidad, que este colectivo sea tratado de forma distinta a otros colectivos dentro de la discapacidad. La función que cumplen los CEE deberá pensarse bien, para que —de verdad y con realismo— den respuesta a la igualdad de oportunidades que las PCDED demandan.
3. **Principio de solidaridad.** Todos los individuos y grupos de una sociedad están llamados a contribuir con su acción al bienestar de esa sociedad. Como contrapartida, deben poder actuar en función de sus capacidades, sin ver cercenada su libertad. Los poderes públicos tienen que, en todo caso, completar la acción de estos individuos y grupos, allí donde estos no pueden llegar, apoyando su acción. La llamada a la solidaridad y a la búsqueda del bien común como objetivo prioritario de cualquier actividad con impacto en la sociedad debe venir acompañada del reconocimiento y el apoyo a la iniciativa social

(subsidiariedad). Los CEE para personas con discapacidad y con especiales dificultades cumplen una función social de primer orden, y es de justicia que reciban el decidido compromiso de la Administración Pública.

Junto con los tres principios citados, definimos también tres palancas de cambio, que deben ser las fuerzas que muevan hacia el nuevo modelo social de integración de la especial dificultad.

1. **Modelo integral.** El objetivo de integración de las PCDED debe articularse a través de un modelo que contemple a la persona en el centro del mismo y atienda a su itinerario vital, en el que concurren una variedad de aspectos que están interrelacionados. En especial, debe darse importancia tanto a la formación como a la ocupación, asegurando la flexibilidad necesaria para que puedan encontrar cabida todas las casuísticas originadas por las especiales condiciones personales y laborales de las PCDED, y se les den las correspondientes seguridades en todo el proceso.
2. **Gestión eficiente.** Sin perder de vista que su misión principal es de carácter social, los CEE que atienden a personas con discapacidad y con especiales dificultades deben asegurar la viabilidad económica de su actividad. Esto requiere, por una parte, plantear modelos de negocio sostenibles y una preocupación por la innovación y, por otra, una financiación pública ajustada a las singularidades de la actividad productiva de las PCD. Todo ello debe garantizar una figura que dé estabilidad al modelo y garantice la prioridad del impacto social frente al resultado económico.
3. **Marco normativo.** Los cambios que se proponen requieren un marco normativo inteligente que dé cobertura a la actividad de formación, ocupación y empleo de las entidades sociales dedicadas a las PCDED.

2. Principios rectores de la inserción socio-laboral

Los tres principios que enmarcan las acciones a favor de la inserción socio-laboral de las PCD y con especiales necesidades de apoyo son el principio de la dignidad de la persona, el principio de igualdad y el binomio solidaridad-subsidiariedad (véase la **Figura 2**). Estos principios pretenden dar cuenta de las características diferenciales de este colectivo, de las dificultades con las que se encuentran para conseguir un trato equitativo en el mercado laboral y de las necesidades de apoyo para superar estas dificultades.



Figura 2
Principios de la inserción socio-laboral



Fuente: Elaboración propia.

2.1. La dignidad de la persona. La persona en el centro de la inserción

Las personas tienen una dignidad constitutiva, previa e independiente de las circunstancias y particularidades que puedan darse en cada caso. Las limitaciones de todo orden (físico, psicológico, emocional, social, económico...) no disminuyen esa dignidad constitutiva, aunque pueden afectar a cómo esa dignidad se manifiesta en la conducta y vida diaria de las personas.

En el ámbito laboral, la dignidad de la persona se expresa en su primacía sobre los medios de producción o sobre los resultados económicos. La persona debe estar en el centro de la actividad empresarial y ser su objetivo último.

En este contexto, se utiliza el concepto de "trabajo decente" para referirse a un trabajo productivo en el que se protegen los derechos de los trabajadores, se generan unos ingresos adecuados y se provee una adecuada protección social.

El grado de empleabilidad y las oportunidades de acceso a un empleo en el mercado ordinario se ven seriamente afectados en el caso del colectivo de personas con discapacidad y con especiales dificultades. Para hacer frente a este reto hay que atender a otros aspectos de la vida personal, social y laboral de las PCD, porque tienen un impacto directo en la mejora de su empleabilidad.

Por esta razón, hay que hablar de un itinerario de inserción socio-laboral en el que, además de la discapacidad, se tengan en cuenta otros factores que puedan incidir directamente en la empleabilidad de la persona (entorno social, edad, deterioro y necesidades excepcionales de conducta y/o salud). En este diseño del itinerario hay que contar con la opinión y la libre decisión de la PCDED, en la medida en que se le reconoce el derecho a tomar sus propias decisiones y a elegir libremente su trabajo.

Este itinerario tiene como meta la mejora de la empleabilidad de la persona con discapacidad y su tránsito a la empresa ordinaria, siempre que esto sea posible, y, en último término, la promoción de su "autonomía personal, y a lograr y mantener su máxima independencia, capacidad física, mental y social, y su inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida" (LGDPD, art.13). Para ello, busca, primero, proyectar en un periodo amplio de tiempo el desarrollo personal y profesional para que la persona puede lograr su inclusión laboral y, después, definir las etapas que deben cubrirse para que esa inclusión sea efectiva.

Parte importante del itinerario es la educación y formación de las PCD, que debería estar en íntima relación con el propio desempeño laboral. La educación y la formación son un medio para potenciar a las personas, mejorar la calidad y la organización del trabajo, aumentar la productividad y los ingresos de los trabajadores y promover la seguridad en el empleo, así como la equidad y la inserción laboral. En el caso de las PCDED, la formación profesional con instructores cualificados y que, a ser posible, dé lugar a algún tipo de certificación acreditativa, es un elemento esencial para encontrar empleo.

Una función vital de las entidades dedicadas a la integración social y laboral de las PCDED es mejorar su empleabilidad con la finalidad de crear oportunidades laborales y capacitarlas para que puedan disfrutar de todos sus derechos y beneficiarse plenamente de su participación en la economía y la sociedad, a través de la mejora de su cualificación, desarrollo, bienestar personal, inclusión social e inserción laboral, y mantenimiento del puesto de trabajo, de acuerdo a su capacitación, a su voluntad y a las oportunidades laborales que tengan. Las nuevas configuraciones de los CEE deberían dar respuesta a las necesidades reales de las PCD y, en especial, a las PCDED, que son las que presentan mayores necesidades de apoyo.

2.2. Igualdad. Necesidades especiales que requieren apoyos especiales

La integración de las PCD es, en primer término, un asunto de equidad y justicia social. Se trata de asegurar que todos los ciudadanos disfruten de los mismos derechos y oportunidades. Es también un asunto de eficacia económica, al incorporar el esfuerzo y el talento de un colectivo significativo y capaz de aportar valor al conjunto de la sociedad que, de otra manera quedaría al margen y sería más bien un sujeto pasivo de la ayuda de la sociedad.

La LGDPD dispone que "las personas con discapacidad tienen derecho al trabajo, en condiciones que garanticen la aplicación de los principios de igualdad de trato y no discriminación" (art. 35.1). Y define la igualdad de trato como "la ausencia de toda discriminación directa o indirecta por motivo o por razón de discapacidad, en el empleo, en la formación y la promoción profesionales y en las condiciones de trabajo" (art.36).

Por tanto, el principio de igualdad no implica que todas las personas deban ser tratadas de la misma manera. Se trata de evitar que la desigualdad lleve a una discriminación, pero no todo reconocimiento de la desigualdad constituye una discriminación. Todo lo contrario. El principio de igualdad lleva a tener en cuenta las diferencias entre desiguales, y, en todo caso, a procurar que esas diferencias no acaben en situaciones de discriminación. Así, la LGDPD concluye que "será finalidad de la política de empleo aumentar las tasas de actividad y de ocupación e inserción laboral de las personas con discapacidad, así como mejorar la calidad del empleo y dignificar sus condiciones de trabajo, combatiendo activamente su discriminación" (art. 37.1).

Las PCD se topan con barreras internas y externas —no solo físicas, sino también actitudinales— que impiden su acceso a un empleo. El derecho a la igualdad de oportunidades llevará a tomar medidas para atacar aquellas realidades que dificulten, entorpezcan o desincentiven el acceso



al mercado laboral de las PCD. Desde otra perspectiva, se tratará de adoptar medidas de acción positiva que favorezcan la integración de las PCD.

Los apoyos personales, sociales y laborales tienen su justificación última en este principio de igualdad de oportunidades, en la medida en que ayudan a que las PCD tengan las mismas posibilidades de acceso a un puesto de trabajo. Si no se reconoce la importancia de las diferencias individuales que se dan entre el colectivo de las PCD —y, de modo muy especial, en las PCDED—, no se actuará con la justicia de dar a cada uno lo que le corresponde y de proveer a cada uno en función de sus necesidades.

En la misma medida, el principio de igualdad justifica también los ajustes razonables del puesto de trabajo para adaptarlo a las necesidades que tenga la persona. Unido al principio de la dignidad y la primacía de la persona, se hace evidente que no se trata de que la persona se adapte al puesto, sino al revés, que el puesto se adapte a las condiciones de la persona.

El empleo en un CEE es uno de los tipos de empleo que la legislación contempla para que las PCD puedan ejercer su derecho al trabajo (cfr. LGDPD, art. 37.2). Los CEE han tenido y deben seguir teniendo un papel relevante en la integración laboral de personas con discapacidad. La LGDPD señala que los CEE tienen como objetivo principal "realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario" (art. 43.1). Al proporcionar no solo un puesto de trabajo, sino también, a través de las unidades de apoyo, los servicios de ajuste personal y social que requieren las PCD, favorecen la igualdad de oportunidades.

En esta línea, la aspiración a dar una igualdad de trato reclama que se ofrezcan apoyos distintos según las distintas necesidades, de modo que se diseñe una "caja de herramientas" que compense los límites individuales. De este modo, la financiación/subvención sobre el salario será necesaria cuando la discapacidad sea factor limitante de la productividad; en cambio, la financiación / las subvenciones a las inversiones para las adaptaciones de los puestos de trabajo se utilizarán cuando sea preciso facilitar la accesibilidad o la adaptación ergonómica o comunicativa, en perfiles con limitaciones físicas y sensoriales. No se trata de limitarlo todo a un modelo concreto de financiación/subvención; la prestación de servicios de apoyo y/o el uso adecuado de la relación laboral de carácter especial (RLCE) también forman parte de esa "caja de herramientas" de uso discriminado en función del objeto o la necesidad a compensar.

2.3. Solidaridad y subsidiariedad. Un proyecto social que contribuye a la mejora de la sociedad

Todas las personas y colectivos tienen el deber de contribuir, en la medida de sus capacidades, a la mejora de las sociedades y comunidades a las que pertenecen. El principio de solidaridad tiene su razón de ser en la experiencia comúnmente compartida de sentir empatía ante las necesidades de los demás, según el principio universal de "tratar a los demás como a uno le gustaría ser tratado".

La solidaridad va unida a otro principio, que le sirve de contrapeso: el de subsidiariedad, que protege la libertad de iniciativa en la promoción del bien común. Al deber de contribuir al bien común de la sociedad va asociado el derecho que todos tenemos a prestar esta colaboración en la medida de nuestras posibilidades, sin que otras instancias nos priven de esta libertad.

En esta tensión positiva entre solidaridad y subsidiariedad, corresponde a las instancias superiores —a los poderes públicos— establecer el marco general de actuación, apoyar a la iniciativa social en su empeño por trabajar por la mejora de la sociedad, y suplir y complementar a la iniciativa social allí donde esta no pueda llegar por sí sola.

Los CEE para personas con discapacidad y con especiales dificultades, configurados como entidades de la economía social, tienen un doble objetivo. Por una parte, tienen una dimensión mercantil —en la medida en que realizan una actividad productiva de bienes y servicios, en un mercado libre y abierto—, lo que implica que deben ser económicamente sostenibles. Por otra parte, tienen una dimensión social, porque ofrecen oportunidades de desarrollo y empleabilidad a las PCD.

Este doble objetivo puede generar tensiones en el día a día, pero al menos conceptualmente debería quedar claro que la misión principal de los CEE y de las entidades sociales que trabajan con personas con discapacidad y con especiales dificultades (ESDED) es de carácter social, y que se articula a través de unos medios mercantiles. Esta prioridad de lo social (que enlaza lógicamente con los principios anteriores de primacía de las personas y de igualdad de oportunidades) debería ser el norte que orientase las decisiones y los conflictos que puedan surgir tanto a nivel estratégico como operativo.

La financiación pública que reciben los CEE tiene su justificación en la igualdad de oportunidades garantizada por la Constitución española (artículos 9 y 14) y en el apoyo que —a partir del principio de subsidiariedad— los poderes públicos deben prestar a la iniciativa social cuando esta trabaja a favor del bien común de la sociedad. En el artículo 49 se afirma que "los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos". Más en concreto la LGDPD establece que "en atención a las especiales características que concurren en los centros especiales de empleo y para que estos puedan cumplir la función social requerida, las administraciones públicas podrán, en la forma que reglamentariamente se determine, establecer compensaciones económicas, destinadas a los centros, para ayudar a la viabilidad de los mismos, estableciendo para ello, además, los mecanismos de control que se estimen pertinentes" (art. 44.1).

Se plantea aquí otra de las cuestiones clave respecto a los CEE de iniciativa social: qué justifica que estos centros puedan recibir un trato especial por parte de las administraciones públicas y qué criterios deben establecerse para acogerse a esa financiación. Analizaremos esta cuestión más adelante.

Dejando aparte el derecho que los CEE tienen a recibir financiación pública en función de la relevancia social de su actividad, cabe señalar que un análisis estrictamente económico de lo que los CEE reciben de la Administración Pública y lo que retornan a la sociedad daría como resultado un saldo neto favorable a los CEE. Según distintos estudios, esta ecuación de coste-beneficio social se mueve entre 1,5 y 4 euros devueltos por cada euro subvencionado².

En resumen, los CEE de las ESDDED tienen un claro propósito, a saber: promover la empleabilidad y facilitar la integración de las PCDED. Esta misión se articula a través de actividades productivas que requieren ser económicamente eficientes. Los costes asociados a su actividad, derivados de las necesidades de apoyo y de acompañamiento de las PCD, y el valor social de su aportación justifican que reciban por parte de las administraciones públicas financiación/subvención a su actividad, que

² KPMG (2011), "Presente y futuro de los CEE"; y diversos estudios realizados por La Fageda, Tasubinsa y Auria, entre otras.



será en su mayoría financiación económica directa, pero que también podrá articularse en forma de facilitar procesos administrativos, presencia en contrataciones públicas, etc.

La combinación de estos tres principios que hemos descrito lleva a la formulación de dos principios de actuación (véase la **Figura 3**) que deberían estar en la base del nuevo modelo de inserción socio-laboral, que se describirá con más detalle en el último capítulo:

1) Discriminación positiva para la especial dificultad. Con base en el principio de la dignidad de la persona y en el de igualdad de oportunidades, deben crearse las condiciones para que las PCDED puedan desempeñarse con éxito en el mundo laboral, de modo que consigan la plena integración social, desarrollen sus capacidades y alcancen la máxima autonomía posible. Para conseguir esos objetivos legítimos, las PCDED presentan unas especiales necesidades de apoyo, que no se alcanzarán sin la voluntad activa de la sociedad y de todos los agentes sociales implicados.

De ahí que el principio de igualdad justifique la adopción de medidas —financiación pública y normativas *ad hoc*— encaminadas a favorecer la integración de las PCDED, en tanto que está comprobado que sin esas medidas no es posible conseguir la integración a la velocidad deseada. Por su parte, el respeto a la dignidad de las personas exige que se tengan en cuenta las características particulares de este colectivo y se diseñen itinerarios personalizados adecuados a sus condiciones y necesidades.

2) Discriminación positiva para las entidades de la economía social que trabajan con las PCDED. El papel que corresponde a las entidades que trabajan en la integración de las PCDED las hace merecedoras de una atención especial por parte del resto de agentes sociales. De forma especial, deben privilegiarse aquellas iniciativas que se comprometen con el acompañamiento integral de las PCDED y muestran ese compromiso adoptando formas societarias que aseguren que todos los recursos generados serán reinvertidos hacia ese objetivo.

En efecto, en correspondencia a la discriminación positiva hacia las PCDED, también debe darse una discriminación positiva hacia aquellas entidades de iniciativa social que adquieran una configuración institucional (fundaciones, asociaciones de interés general, cooperativas sin ánimo de lucro) y que promuevan directamente esas iniciativas, o bien sean titulares al 100% de las entidades que las promuevan. Debe excluirse de forma tácita cualquier posibilidad de patrimonialización de las ayudas públicas en manos privadas, vía reparto de excedentes, venta de la actividad u otra decisión que ponga en riesgo la continuidad del proyecto social con el mismo grado de implicación.

El principio de igualdad reclama que se faciliten las condiciones para la integración de un grupo con claro riesgo de exclusión, como es el de las PCDED. Las ESEDED, que tienen este objetivo como finalidad de su actividad, contribuyen al bien común de la sociedad (solidaridad) y, en esa medida, se hacen merecedoras del reconocimiento social (subsidiariedad) que se concreta, primero, en reconocer la libertad de acción de la iniciativa social para impulsar el cambio social y, segundo, en apoyar a esa iniciativa en justa compensación por su aportación al conjunto de la sociedad.

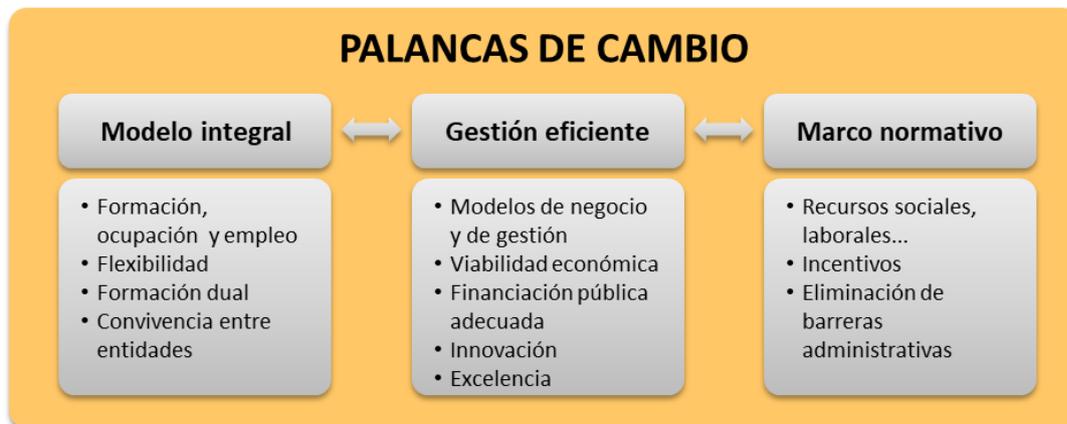
Figura 3**Principios de actuación del nuevo modelo de inserción socio-laboral (I)**

Fuente: Elaboración propia.

3. Palancas de cambio hacia un nuevo modelo de integración socio-laboral

La evolución hacia un nuevo modelo de integración de las PCDED que, partiendo de los logros alcanzados hasta la fecha y de las buenas prácticas desarrolladas, incorpore los nuevos paradigmas y las nuevas tendencias que tanto a nivel social como normativo se están produciendo, debe movilizar a todos los agentes que forman parte de su ecosistema: administraciones públicas, empresas ordinarias, entidades sociales que trabajan con personas con discapacidad y con especiales dificultades, y la sociedad en general.

Las palancas de cambio que favorecen el éxito del modelo son, en primer lugar, un diseño que integre todas las variables en juego, que se beneficie de las sinergias que surjan entre ellas y que aporte la suficiente flexibilidad para permitir que cualquier persona con discapacidad pueda encontrar su camino de desarrollo personal sin verse forzada por un esquema previo. En segundo lugar, es necesario asegurar la viabilidad y sostenibilidad de los CEE de las ESDDED, para lo cual debe buscarse la forma de mejorar su gestión, fomentando la innovación en modelos de negocio y buscando la excelencia en sus operaciones y, al mismo tiempo, articulando la financiación pública necesaria para que puedan cumplir con su misión social desde el equilibrio económico. En tercer lugar, el marco normativo de los recursos y las figuras de ámbito social, así como las normativas laborales y de la Seguridad Social, juegan también un papel vital para hacer, del modelo conceptualmente diseñado, una realidad práctica (véase la **Figura 4**).

**Figura 4****Palancas de cambio del nuevo modelo de integración socio-laboral**

Fuente: Elaboración propia.

3.1. Modelo integral

La integración de las PCDED implica muchos aspectos que están relacionados. Además del empleo, está la formación y también el apoyo personal, social y familiar. En muchos casos, necesitan una atención que no puede reducirse a las horas de trabajo que estas personas pasan en el CEE, sino que se extiende a una atención continuada que, en muchas ocasiones, abarca las 24 horas del día, los 7 días de la semana.

Además de contemplar un cuadro de aspectos muy variados y un desarrollo temporal amplio, el modelo debe considerar también todas las excepcionalidades que un colectivo como este puede generar. Aunque idealmente la transición al mercado ordinario puede ser uno de los objetivos de los CEE de las ESDED, hay reconocer que esta transición puede verse alterada.

De esta forma, el modelo tiene que ser lo suficientemente complejo para contemplar la relación entre los diferentes aspectos de atención y apoyo, lo suficientemente concreto para permitir una atención cercana y continuada y lo suficientemente flexible para moverse entre las distintas situaciones de ocupación y de empleo, incluyendo la posibilidad de retorno sin riesgos para las PCDED.

La formación dual puede ser un camino muy apropiado para aunar todas estas condiciones, en la medida en que permite diseñar fórmulas mixtas de empleo y formación en y durante el trabajo. De esta forma, se facilita que las PCD puedan obtener certificados profesionales y títulos homologados mientras desempeñan su trabajo en los CEE de las ESDED, con itinerarios personalizados adecuados a sus necesidades particulares.

El nuevo modelo, en el caso de las PCDI, debe apostar por la flexibilidad entre el centro ocupacional, el CEE y la empresa ordinaria, permitiendo fórmulas (como tiempos parciales y vías de regreso sin riesgo) que combinen las características de cada uno de ellos y que permitan que cualquier persona con discapacidad y con especiales dificultades pueda encontrar, en cada momento, el entorno más adecuado para su desarrollo personal, sin verse forzada por el modelo.

3.2. Gestión eficiente

Aunque, por la naturaleza y los objetivos de los CEE de las ESDED, se otorgue la primacía a la dimensión social, no podemos olvidar que estamos hablando de entornos productivos que tienen vocación de operar en mercados abiertos y competitivos. La gestión económicamente eficiente es una condición necesaria —aunque no suficiente— para la pervivencia de los CEE. Se hace necesario pensar modelos de negocio y de gestión robustos, que aseguren la viabilidad y sostenibilidad de estas iniciativas, y les permitan competir con éxito, crecer y generar valor económico añadido, para, de este modo, reforzar su impacto social.

Los CEE de las ESDED deben contemplar —al menos como tendencia— la conveniencia de buscar modelos de negocio que les hagan ser menos dependientes de la financiación de la Administración. Es evidente que esto les daría mayor grado de libertad en entornos de escasez de recursos públicos. Pero también es evidente que la financiación pública es un derecho vital y reconocido por la función y la tarea social que realizan las ESDED. Si no existiera la iniciativa social privada en este ámbito, debería ser la propia Administración la que se hiciera cargo de ella. Las ESDED, por tanto, realizan una función sustitutoria en unas condiciones especialmente difíciles y deben ser correctamente financiadas desde la Administración.

La misión social es un buen incentivo para la innovación. La necesidad de ser eficientes en sus procesos —contando con las limitaciones que puedan derivarse de trabajar con una fuerza laboral con menor productividad, con unos mayores costes ocasionados por las actividades de apoyo y con otros condicionantes que derivan del objetivo social— lleva a buscar alternativas para hacer las mismas cosas de manera más eficiente y mejor. También el sistema de financiación complementaria puede orientarse hacia la innovación y la adaptación de los puestos de trabajo.

Existe el peligro de caer en un círculo vicioso, por el que el reducido nivel educativo de los empleados del CEE les impide trabajar en sectores de mayor valor añadido, lo cual lleva a que no se puedan generar suficientes recursos para reinvertir en la formación y en los salarios de estas PCD. Es necesario romper este círculo vicioso, y esto solo se conseguirá con la ambición de entrar en nuevos modelos de negocio que generen más valor. Con ello se conseguirá también ganar legitimidad y reputación. Los CEE de las ESDED se enfrentan a un elevado nivel de desconocimiento por parte de la sociedad, cuando deberían aspirar a ser una fórmula empresarial admirada.

Si el objetivo principal de los CEE es, con carácter general, incorporar al mercado laboral a personas con discapacidad, la financiación pública debería destinarse de forma prioritaria hacia aquellas iniciativas que tengan un mayor impacto social, para lo cual deberían tenerse en cuenta:

1. La dificultad en términos de empleabilidad de las PCD. No basta con un criterio cuantitativo de número de personas con discapacidad contratadas, sino que debe darse una discriminación positiva hacia la contratación de personas con especial dificultad de empleabilidad, como es el caso de las PCDED.
2. El carácter social de la iniciativa, de forma que se apoyen prioritariamente aquellas iniciativas que se comprometan a la reinversión de los beneficios en el propio centro o en la iniciativa social que lo promueve.
3. El destino de las ayudas, para que vayan dirigidas a promover la empleabilidad de las PCD (itinerarios formativos, adaptación del puesto de trabajo, unidades de apoyo...) y la competitividad de los centros.



Conviene explicar a la sociedad y a los gestores públicos que si se comparan las ayudas que reciben con los retornos que ofrecen —en términos de impuestos y de ahorro de gastos sociales—, los CEE de las ESDED son contribuyentes netos a las arcas públicas.

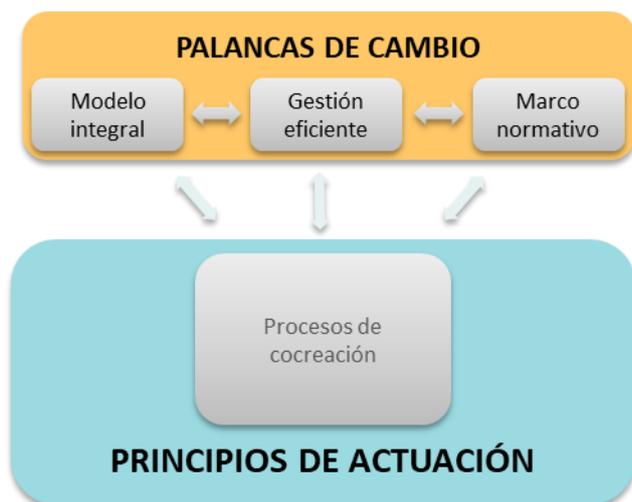
3.3. Marco normativo

El marco legislativo y normativo es importante para ordenar y garantizar la vida en sociedad. A través de las leyes y normas se concretan los derechos y deberes de todas las personas que forman parte de esta sociedad, tanto en lo que se refiere a cómo esas personas contribuyen al bien común de la sociedad en proporción a sus méritos y capacidades como en la distribución equitativa de los bienes comunes de la sociedad en función de las necesidades y singularidades de las personas.

Es preciso, por ello, revisar el marco normativo para que tanto a los CEE como a las empresas ordinarias y a las PCD les resulte más fácil y atractivo actuar a favor de la inclusión. Para los CEE y las empresas ordinarias deben establecerse incentivos para el empleo de personas con discapacidad y con especiales dificultades, así como para la eliminación de las barreras de productividad y de adaptación al puesto de trabajo; en cuanto a las PCD, debe ayudárselas a mejorar su empleabilidad y su integración social y laboral. Además, se debe dotar a los CEE de una figura jurídica que asegure la continuidad de su función social (que trataremos con más detalle más adelante).

A partir de estas tres palancas de cambio, surge otro principio de actuación (principio de cocreación) (véase la **Figura 5**), que, junto con los otros dos principios citados antes (principio de discriminación positiva para las PCDED y principio de discriminación positiva para las ESDE) trataremos más extensamente en el último capítulo de este trabajo.

Figura 5
Principios de actuación del nuevo modelo de inserción socio-laboral (II)



Fuente: Elaboración propia.

La complejidad de las acciones que se necesitan implantar requiere la acción coordinada y la complicidad de todos los agentes implicados. Precisamos un cambio de mentalidad, y también acciones coordinadas conjuntas entre el sector y la Administración.

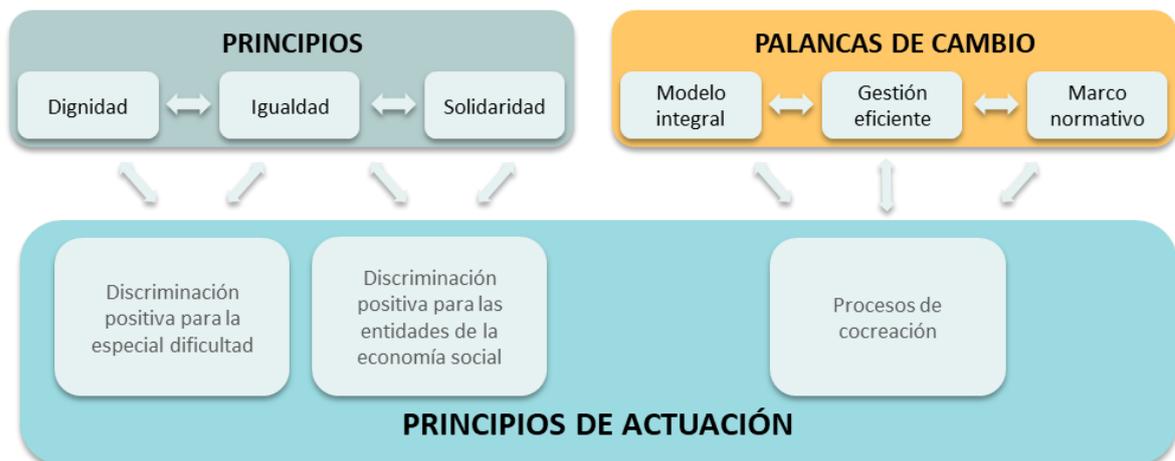
Se necesita, además, la acción coordinada de todas las entidades, buscando sinergias, puntos de encuentro y fórmulas que faciliten la colaboración. Los intereses legítimos que cada uno de ellos pueda tener no deben impedir la búsqueda activa de un objetivo común compartido e ilusionante.

Es crítico, también, el compromiso y la complicidad de la Administración en ese proceso conjunto de cocreación, junto con las entidades del sector, del nuevo modelo de integración socio-laboral (véase la **Figura 6**)

Llegados a este punto, quedan descritas las bases teóricas sobre las que fundamentar un nuevo modelo de integración socio-laboral de las PCDED. Antes de entrar en más detalle, convendrá que nos detengamos en hacernos una mejor idea de la situación actual del sector y de los retos que tiene planteados. A esto dedicaremos los próximos capítulos.

Figura 6

Principios de actuación del nuevo modelo de inserción socio-laboral (III)



Fuente: Elaboración propia.



Capítulo 2. Cataluña versus el resto del Estado: una apuesta por la especial dificultad

1. Radiografía general del empleo y la discapacidad³

En el Estado español existían, en el año 2016, un total de 3.378.622 personas con alguna discapacidad reconocida, de los cuales 1.686.563 eran hombres y 1.692.019, mujeres.

Es importante tener en cuenta que en este cómputo se consideran personas con discapacidad oficialmente reconocida aquellas que poseen un grado de discapacidad igual o superior al 33%, más los pensionistas de la Seguridad Social con reconocimiento de una pensión de incapacidad (siguiendo las directrices del RD Legislativo 1/2013). Esto es relevante porque el año 2014 fue el primero en el que se aplicó este cambio de criterio, lo cual produjo una ruptura en la serie de datos que se venían elaborando en el informe “El empleo de las personas con discapacidad” realizado anualmente por el INE.

En este sentido, analizamos los tres parámetros principales relacionados con la actividad laboral de las personas: la tasa de actividad, la tasa de empleo y la tasa de paro.

1.1. Población activa y tasa de actividad, tasa de paro y tasa de empleo. Personas con y sin discapacidad

Al tomar en consideración tan solo la franja de edad comprendida entre los 16 y los 64 años, correspondiente a la edad laboral, según el INE en el Estado español existían, en 2016, 1.840.000 personas con discapacidad (PCD), esto es, un 6,1% de la población española en edad de trabajar.

De esta población, ponemos en observación a aquellas personas con discapacidad que, o bien están trabajando, o bien están en paro pero buscando activamente un empleo (población activa).

En las tablas siguientes podemos realizar la comparación entre el universo de personas sin discapacidad y el universo de personas con discapacidad.

³ Los datos de este apartado han sido obtenidos del informe del INE (2016), “El empleo de las personas con discapacidad”, y del informe de Odismet.

Tabla 1
Universo de personas sin discapacidad, y edad entre los 16 y los 64 años, en 2016

Total población universo	22.740.000	100%
Población no activa	5.002.800	22%
Población activa	17.737.200	78%
Población ocupada	14.278.446	62%
Población en paro ^a	3.458.754	19%

^a 3.458.754 parados sobre una población activa empleada o en búsqueda de empleo de 17.737.200.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE ("El empleo de las personas con discapacidad", 2016).

Tabla 2
Universo de personas con discapacidad (PCD), y edad entre los 16 y los 64 años, en 2016

Total población universo	1.840.000	100%
Población no activa	1.192.800	65%
Población activa	647.200	35%
Población ocupada	462.000	25%
Población en paro ^a	185.200	29%

^a 185.200 parados sobre una población activa empleada o en búsqueda de empleo de 647.200.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE ("El empleo de las personas con discapacidad", 2016).

Observamos que el porcentaje de la población activa sobre el colectivo de personas con discapacidad en edad laboral es de un 35%, considerablemente inferior al de personas sin discapacidad (78%).

Estas cifras muestran la dificultad de acceso al mercado de trabajo de las PCD. Muchas de ellas renuncian a la búsqueda activa de empleo (lo que se observa en su menor tasa de actividad). Y, de las que se animan a la búsqueda, una parte significativa no consigue trabajar.

Por otra parte, la tasa de empleo en 2016 del 25,1% de las PCD suponía un aumento de 1,7 puntos respecto a 2015. El 88,0% de los ocupados eran asalariados y, de estos, el 76,2% tenía contrato indefinido. La gran mayoría de ellos, el 81,7%, desempeñaban su trabajo en el sector servicios, el cual se muestra como una vía sólida donde encuentran un mayor encaje para sus capacidades.

En el cómputo de personas con discapacidad empleadas debemos tener en cuenta que existe una cuota de reserva de empleo para las mismas⁴. Las estadísticas proporcionadas por el INE no permiten saber el número de empresas que cumplen con su obligación, si bien existe constancia de que una buena parte de ellas no la están cumpliendo. Bien es cierto que, en números absolutos, el INE muestra que, durante 2016, el 2,6% de los asalariados que trabajaban en empresas ordinarias de 50 o más trabajadores tenía una discapacidad reconocida. Ahora bien, si se excluyen los trabajadores contratados por empresas especializadas en la inclusión social de las PCD, la cifra descendería hasta el 1,9%.

⁴ El Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, establece en su artículo 42 la obligación de reserva de empleo para trabajadores/as con discapacidad de las empresas con 50 o más trabajadores/as, cómputo que se realizará conforme establece el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril.



Según los datos publicados por INE, podríamos hacer la siguiente distribución de las PCD empleadas:

Tabla 3

Distribución de las PCD empleadas según lugar de trabajo (en miles de personas)

Total PCD ocupadas	Empresa ordinaria	Centro especial de empleo	Administración Pública	Autónomos
462	276	76	55	55

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (“El empleo de las personas con discapacidad”, 2016).

Teniendo en cuenta todas las personas que estaban trabajando en el Estado español en 2016 (18,1 millones), 462.000 de ellas tenían un certificado de discapacidad. De esta cifra, según el INE, 276.000 trabajaban en empresas ordinarias⁵. En los llamados centros protegidos, conocidos como CEE, en el año 2016 trabajaban algo más de 76.000 personas⁶. El resto de trabajadores, 110.000, se dividiría entre autónomos y administración pública.

1.2. La especial dificultad dentro de la discapacidad

Dentro de las personas que tienen reconocida alguna discapacidad, nuestro trabajo pone el acento en el colectivo de la especial dificultad.

A efectos de nuestro estudio, ceñimos los datos de la clasificación de especial dificultad a las personas que tienen un CD de problemas de salud mental y/o de discapacidad intelectual, siguiendo los criterios que emplea el INE, que no distingue como una categoría propia las PCD física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65% y, por tanto, no podemos disponer de los datos específicos y agregados de esta categoría.

En el Estado español, en 2016 existían 813.147 personas con certificados de discapacidad que entrarían dentro de la categoría de especial dificultad. De las mismas, el colectivo en edad laboral de entre 16 y 64 años era de 483.000 personas. De ellas, 144.000 (30%) constituían la población activa (con trabajo o en búsqueda activa del mismo). Finalmente, el número de personas empleadas era de 82.000 (17% sobre el colectivo en edad laboral).

Tabla 4

Distribución de las PCDED empleadas

Personas ocupadas con CD	Absolutos (miles de personas)	Tasa de actividad %	Tasa de empleo %	Tasa de paro %	Combinado Intelectual + Mental		
					Tasa de actividad ponderada %	Tasa de empleo ponderada %	Tasa de paro ponderada %
Intelectual	189	32,3	20	38	30	17	44
Mental	293	27,7	14,3	48			

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (“El empleo de las personas con discapacidad”, 2016).

⁵ El término “ordinario” se utiliza en contraposición a “protegido” (trabajo en centros especiales de empleo).

⁶ Según datos recogidos por Aedis, a partir de los facilitados por cada consejería de empleo de todas las CC. AA.

En 2016, las PCD y con especiales dificultades estaban empleadas en los siguientes ámbitos:

Tabla 5
Distribución de las PCDED empleadas, según lugar de trabajo (en miles de personas)

Total PCDED ocupadas	Empresa ordinaria	Centro especial de empleo	Administración Pública y autónomos
82	34	34	14

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE ("El empleo de las personas con discapacidad", 2016) y de datos recogidos por AEDIS de las consejerías de empleo de cada una de las comunidades autónomas.

En términos de actividad, ocupación y paro, la distinción de especial dificultad es muy relevante. Si ya las PCD se encuentran comparativamente peor que el resto de población, esta situación se agrava en los casos de especial dificultad, como podemos apreciar en las tablas siguientes.

Tabla 6
Universo de personas con discapacidad sin especial dificultad, y edad entre 16 y 64 años, en 2016

Total población universo	1.357.000	100%
Población no activa	909.190	67%
Población activa	447.810	33%
Población ocupada	379.960	28%
Población en paro ^a	67.850	15%

^a67.850 parados sobre una población activa empleada o en búsqueda de empleo de 447.810.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE ("El empleo de las personas con discapacidad", 2016).

Tabla 7
Universo de personas con discapacidad y especial dificultad, y edad entre 16 y 64 años, en 2016

Total población universo	483.000	100%
Población no activa	338.100	70%
Población activa	144.900	30%
Población ocupada	82.110	17%
Población en paro ^a	62.790	43%

^a62.790 parados sobre una población activa empleada o en búsqueda de empleo de 144.900.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE ("El empleo de las personas con discapacidad", 2016).

Podemos observar cómo la tasa de paro en las PCDED es del 43%. En un grupo de población en el cual tan solo el 30% se sitúa en la población activa, esto supone que tan solo una de cada tres personas con discapacidad y con especiales dificultades está trabajando o en búsqueda activa de empleo. Situación que, en buena medida, se genera porque la esperanza de acabar trabajando es muy baja para ellas debido a las circunstancias personales y de entorno laboral con las que se encuentran.



Más allá de la categoría de especial dificultad, podemos comprobar cómo esta tendencia se reproduce al estudiar estos parámetros según los grados de discapacidad:

Tabla 8
Datos referentes a personas con un grado de discapacidad de entre un 33 y un 44%
(miles de personas)

Total población universo	628	100%
Población no activa	270	43%
Población activa	358	57%
Población ocupada	264	42%
Población en paro	94	26%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE ("El empleo de las personas con discapacidad", 2016).

Tabla 9
Datos referentes a personas con un grado discapacidad de entre un 45 y un 64%
(miles de personas)

Total población universo	255	100%
Población no activa	141	55%
Población activa	114	45%
Población ocupada	81	32%
Población en paro ^a	33	29%

^a33.000 parados sobre una población activa empleada o en búsqueda de empleo de 114.000.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE ("El empleo de las personas con discapacidad", 2016).

Tabla 10
Datos referentes a personas con un grado de discapacidad mayor del 65%
(miles de personas)

Total población universo	586	100%
Población no activa	486	83%
Población activa	100	17%
Población ocupada	66	11%
Población en paro ^a	34	34%

^a 34.000 parados sobre una población activa empleada o en búsqueda de empleo de 100.000.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE ("El empleo de las personas con discapacidad", 2016).

Tal como vemos en los datos anteriores, a medida que aumenta el grado en el certificado de discapacidad, empeoran las cifras, tanto de la actividad de las personas como de su ocupación. Lo mismo sucede en relación con la tasa de paro, que aumenta según van incrementándose los grados de discapacidad. Todo ello reafirma nuevamente la idea ya expuesta con anterioridad: cuanto mayor es el grado de discapacidad, menor éxito se obtiene en la inserción en el mercado laboral.

2. Cataluña: comparativa con el Estado y el resto de CC. AA.

2.1. Datos generales

Centrándonos específicamente en los datos que hacen referencia a Cataluña, según el informe del INE de 2016, en esta comunidad autónoma existían 301.600 personas con discapacidad en edad laboral, lo que suponía un 16,3% del total de la población con CD en el Estado.

En 2016, la tasa de actividad en Cataluña de las PCD era del 36,2%, siendo la media estatal del 35,2%. Por su parte, la tasa de empleo para las PCD en Cataluña era del 28%, siendo en todo el Estado del 25,1%. Finalmente, la tasa de paro estatal era del 31%, y en Cataluña, del 22%.

En la siguiente tabla observamos la posición de Cataluña y el resto de CC. AA. del Estado relacionando su tasa de actividad, empleo y paro.

Tabla 11
Relación entre la tasa de paro y la tasa de actividad (PCD) en las CC. AA. (datos en 2015)⁷

CC. AA.	N.º de personas con discapacidad	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de paro
Andalucía	352.300	31%	20%	37%
Aragón	47.100	38%	30%	22%
Asturias	62.900	32%	26%	19%
Islas Baleares	32.500	41%	32%	22%
Canarias	74.100	31%	17%	44%
Cantabria	25.400	34%	26%	22%
Castilla y León	89.200	37%	27%	26%
Castilla-La Mancha	85.300	43%	30%	30%
Cataluña	296.700	36%	28%	22%
Comunidad Valenciana	191.200	34%	22%	35%
Extremadura	46.900	33%	21%	34%
Galicia	99.800	28%	21%	23%
Madrid	179.500	44%	33%	25%
Murcia	77.300	37%	27%	26%
Navarra	20.400	32%	26%	18%
País Vasco	82.400	39%	30%	21%
La Rioja	9.600	31%	26%	18%
Ceuta y Melilla	10.100	51%	20%	n. d.

 Se dan cifras conjuntas de ambas CC. AA.

 Se dan cifras conjuntas de ambas CC. AA.

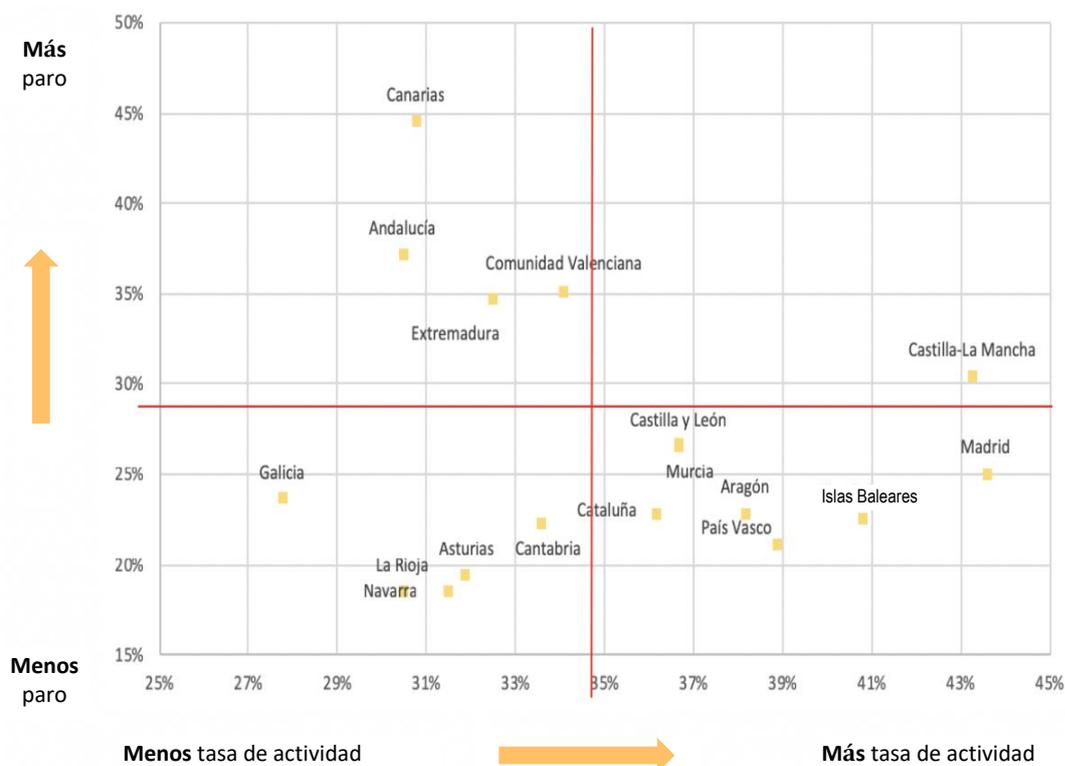
Fuente: INE y elaboración propia (2015).

⁷ Los datos se extrajeron del informe Odismet de 2017, que a su vez trabaja con datos de 2015.



De forma gráfica, quedaría reflejado en la **Figura 7**.

Figura 7
Relación entre tasa de actividad y de paro



Fuente: Elaboración propia a partir de Datos del INE (“El empleo de las personas con discapacidad”, 2016) y de Odismet (“La situación de las personas con discapacidad en el mercado laboral”, 2015).
<https://www.consaludmental.org/publicaciones/Informe-odismet-2017.pdf>

Las altas tasas de actividad y reducidas tasas de paro muestran las CC. AA. con mejor desempeño en la integración laboral de las PCD.

Como puede observarse, Cataluña está ligeramente por encima de la media nacional en tasa de actividad y apreciablemente mejor en tasa de paro. Navarra, La Rioja, Asturias y el País Vasco presentan las mejores tasas de paro. En el extremo más negativo, encontraríamos a Levante, Extremadura, Andalucía y Canarias, con tasas de paro superiores al 35%.

2.2. El empleo en los CEE

Al hacer referencia al empleo y la discapacidad debemos resaltar de forma especial la figura de los centros especiales de empleo, a los que ya nos hemos referido en el capítulo introductorio.

Tal como podemos observar en la tabla siguiente, los CEE se encuentran distribuidos por todo el Estado, dando empleo a más de 76.000 personas, de las cuales 34.000 tienen un certificado englobado en la especial dificultad:

Tabla 12
Distribución de trabajadores en CEE

	No CD*	Disc.	Total	Total plantilla PCD-ED**	Peso de ED sobre total plantilla PCD
Andalucía	1.040	9.727	10.767	3.195	33%
Aragón	505	2.199	2.704	1.037	47%
Asturias	312	2.800	3.112	921	33%
Islas Baleares	280	1.250	1.530	654	52%
Islas Canarias	228	1.739	1.967	783	45%
Cantabria	183	1.071	1.254	546	51%
Castilla-La Mancha	293	3.339	3.632	926	28%
Castilla y León	652	4.883	5.535	2.227	46%
Cataluña	3.153	15.051	18.204	9.393	62%
Comunidad Valenciana	610	6.137	6.747	2.014	33%
Extremadura	250	2.217	2.467	609	27%
Galicia	216	2.244	2.460	750	33%
Madrid	1.725	11.188	12.913	4.928	44%
Murcia	142	1.078	1.220	333	31%
Navarra	319	1.483	1.802	879	59%
La Rioja	77	661	738	244	37%
País Vasco	1.022	8.959	9.981	4.688	52%
Ceuta	9	70	79	47	67%
Melilla	4	37	41	13	35%
Total Estado	11.020	76.133	87.153	34.187	

*CD = capacidades diferentes

**ED = especial dificultad

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Plena Inclusión Baleares, de AEDIS y de las consejerías de empleo de cada una de las comunidades autónomas. Datos de 2016.

Estas cifras nos permiten observar la decidida apuesta realizada en Cataluña por la inclusión de las PCDED. La raíz se encuentra en una rica historia de asociacionismo de las familias de la sociedad civil que, desde la segunda mitad de la década de los 80, se comprometieron con un modelo de integración de las PCDI basado en el trabajo. En otras CC. AA., especialmente en el sur del Estado, el modelo fue el contrario, apostando mayoritariamente por la atención asistencial de las PCDED en los centros ocupacionales.



Así, del total de personas con discapacidad que trabajaban en 2016 en los centros catalanes, el 62% eran personas con discapacidad y con especiales dificultades, mientras que la media del Estado español se situaba en el 45%. Estos 17 puntos de diferencia son indicativos del esfuerzo realizado en Cataluña por contribuir a la integración de las PCDED a través del trabajo. En términos más generales, Cataluña ocupa al 27% del total de las PCDED que trabajan en España en los CEE, mientras que su población es del 16%.

Por otra parte, el tamaño de los CEE varía según la comunidad autónoma en la que estén, tal como podemos ver en la tabla siguiente:

Tabla 13
Comparativa entre CC. AA.

	Número de CEE	Plantilla media a 31-12-2016		
		No discap.	Discap.	Total
Andalucía	384	3	25	28
Aragón	71	7	31	38
Asturias	102	3	27	31
Islas Baleares	35	8	36	44
Islas Canarias	60	4	29	33
Cantabria	24	8	45	52
Castilla-La Mancha	92	3	36	39
Castilla y León	255	3	19	22
Cataluña	184	17	81	88
Comunidad Valenciana	127	5	48	53
Extremadura	136	2	16	18
Galicia	118	2	19	21
Madrid	205	8	55	63
Murcia	41	3	26	30
Navarra	17	19	87	106
La Rioja	31	2	21	24
País Vasco	76	13	118	131
Ceuta	5	2	14	16
Melilla	6	1	6	7
Total Estado	1.992	6	39	44

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Plena Inclusión Baleares, de AEDIS y de las consejerías de empleo de cada una de las comunidades autónomas. Datos de 2016.

Tal como observamos en la tabla anterior, los centros catalanes tienen un tamaño considerablemente superior a la media. Mientras en Cataluña los CEE cuentan con 88 empleados de media, en el Estado esta media se sitúa en 44 trabajadores. De hecho, la dimensión media de los CEE en Cataluña tan solo se ve superada por los centros del País Vasco y Navarra.



Capítulo 3. Estructura y singularidades del sector en Cataluña

El análisis del sector en Cataluña se efectuó con base en los datos recogidos mediante una encuesta web llevada a cabo entre julio y agosto de 2018. Dicha encuesta se dividió en cuatro partes. Las tres primeras, de carácter cuantitativo, y la última, cualitativa, con el fin de recoger las impresiones del colectivo acerca de las cuestiones planteadas, y se envió a las entidades incluidas dentro del colectivo ESDED. Para un mejor tratamiento estadístico en la recogida de datos se solicitó una sola respuesta por entidad (con independencia de que alguna de ellas pudiera albergar más de un CEE).

La estructura de la encuesta planteada fue la siguiente:

- Descripción general del proyecto: propósito, colectivos y actividades.
- Datos descriptivos del personal del proyecto.
- Datos descriptivos de la actividad económica de la entidad.
- Retos y oportunidades del sistema de CEE en entidades con colectivos de especial dificultad.

1. Estructura del sector en Cataluña

Entrando específicamente en la realidad catalana, los 184 CEE censados daban empleo a un total de 15.051 personas en el año 2016. De ellas, 9.393 eran personas con discapacidad con especiales dificultades y, del resto, 5.658 eran personas con discapacidad sin especiales dificultades. Si distinguimos las PCD atendidas desde las entidades sociales (denominadas ESDED, en este estudio) del resto, encontraríamos 90 CEE pertenecientes a las ESDED y 94 CEE en el resto de entidades con propósito mercantil.

Tal como observamos en la tabla siguiente, si bien ambos grupos de entidades tienen aproximadamente el mismo número de centros, las ESDED están volcadas en las PCDED y dan trabajo a dos terceras partes de las mismas. Así, el resto de las entidades con propósito mercantil dan trabajo a la gran mayoría de las PCD sin especiales dificultades (cerca del 80% de las mismas).

Tablas 14 y 15

Distribución de trabajadores en entidades sociales dedicadas a las personas con discapacidad con especial dificultad y otro tipo de entidades

Total PCD trabajando en 2016, en CEE: 15.051

Entidades sociales dedicadas a las personas con discapacidad con especial dificultad		Otro tipo de entidades	
Con ED	Sin ED	Con ED	Sin ED
6.110	1.169	3.283	4.489
65%	21%	35%	79%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Generalitat de Catalunya (2016).

Con los datos recabados en la encuesta realizada para la redacción de este libro blanco se ha obtenido una muestra representativa de 80 CEE de ESDED. Estas entidades dan trabajo a 6.246 personas, de las cuales 5.199 lo son con especiales dificultades. Por tanto, estamos ante una muestra significativa del sector que nos permite obtener conclusiones relevantes.

2. Singularidades del sector

El colectivo de personas con discapacidad con especiales dificultades, y su agrupación en los centros especiales de empleo y los centros asistenciales asociados, presentan una serie de singularidades que los hace muy diferentes de los CEE con propósito mercantil que trabajan primordialmente con personas sin especiales dificultades.

2.1. Singularidades debidas al colectivo de PCDED

A pesar de ser una obviedad, la singularidad más evidente de las entidades sociales de atención a personas con discapacidad y con especiales dificultades (ESDED) es, precisamente, que el colectivo al que atienden son personas con dificultades especiales; personas particularmente vulnerables en casi todos los ámbitos de su vida y que precisan, además, una atención especial. Vulnerabilidad y necesidad de atención determinarán, más que ninguna otra singularidad, el potencial y las limitaciones de las ESDED.

En la gestión de estas medidas, las ESDED tienen un papel como *receptores, gestores y distribuidores*:

- Como *receptores*, deben asumir el papel de acreedores de la sociedad para exigir el marco normativo, los recursos y el reconocimiento que corresponden a las personas con especial dificultad.
- Como *gestores*, han de gestionar los recursos recibidos y generarlos con eficacia y eficiencia.
- Como *distribuidores*, han de hacer llegar a sus usuarios la atención y el cuidado que requieren. Este es el papel más determinante, pues la influencia sobre el marco normativo y la gestión de recursos no son más que un medio para alcanzar el fin, que es ser los agentes de la sociedad para otorgar a las personas con especiales dificultades lo que les corresponde con la dignidad que les corresponde.

En segundo lugar, las especiales dificultades que tienen los usuarios requieren una atención y un cuidado que resultan costosos y personalizados. Costosos por los recursos que precisan y personalizados porque, a la diversidad inherente a las personas, se añaden las situaciones especiales devenidas de circunstancias extremas.

Así pues, el papel de agentes integrales de un trato justo a las personas con especiales dificultades y los cuidados especiales que estas precisan son los dos determinantes que definen las singularidades del colectivo de las ESDED.

Según la encuesta base de este libro blanco, la distribución en Cataluña de personas con certificado de discapacidad (CD), según estén en CEE de las ESDED o en CEE de configuración mercantil, es la siguiente:



Figura 8
Distribución de empleo en CEE de Cataluña

**Colectivo de personas con CD,
trabajando en CEE**

Porcentaje de ocupación en CEE de Cataluña



Fuente: Departamento de Trabajo / Departament d'Empresa i Ocupació, Generalitat de Catalunya.
Véase http://empresa.gencat.cat/ca/treb_canals_interns/nou_web_responsiu/

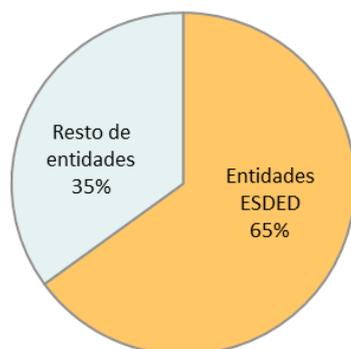
Es decir, un 48% de las personas con CD está en centros adscritos a las ESDED, mientras que el 52% restante trabaja en centros no ESDED.

Sin embargo, si analizamos la distribución solo para aquellas personas con CD que además tienen especiales dificultades (PCDED), la observación es muy diferente, ya que un alto porcentaje (un 65%) de personas con especiales dificultades están en los CEE de las ESDED:

Figura 9
Distribución de empleo entre entidades ESDED y el resto

**Colectivo de personas con
especial dificultad**

Porcentaje de empleo en CEE de Cataluña

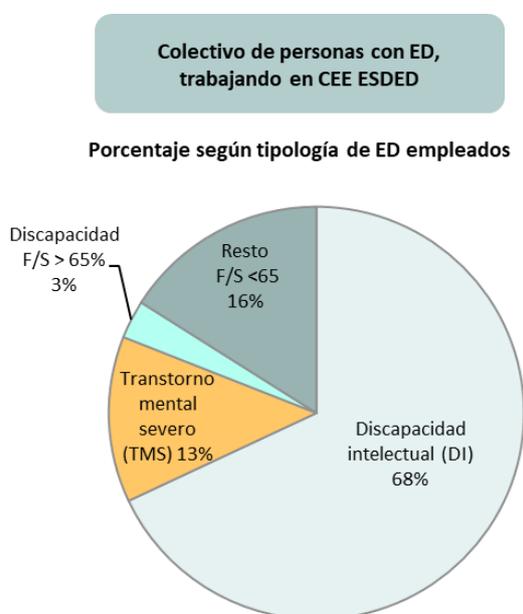


Fuente: Departamento de Trabajo / Departament d'Empresa i Ocupació, Generalitat de Catalunya.
Véase http://empresa.gencat.cat/ca/treb_canals_interns/nou_web_responsiu/

Además, dentro de las ESDED, la especial dificultad tiene también una distribución peculiar. Hasta un 68% de las personas con CD en los centros de las ESDED tiene discapacidad intelectual, un 13% tiene problemas de salud mental (PSM), y no llega al 20% el porcentaje de personas con discapacidad físico-sensorial. Este altísimo porcentaje de PCDI y/o PSM constituye una subcategoría dentro de las PCDED habida cuenta, como veremos más adelante, que en las PCDI y/o PSM suele aparecer un problema añadido, el del *envejecimiento prematuro*, que acentúa las necesidades de atención y déficits de productividad de las PCDED; es a lo que en este estudio nos hemos referido como “la especial dificultad de la especial dificultad”. Este factor añade al panorama descrito la evolución diferente de las PCDED con discapacidades físicas y las PCDED con discapacidad intelectual o PSM.

La siguiente figura muestra la composición de las PCDED dentro de los CEE adscritos a las ESDED. Como era de esperar, las ESDED tienen una muy baja proporción de personas cuya especial dificultad se deba a una discapacidad físico-sensorial.

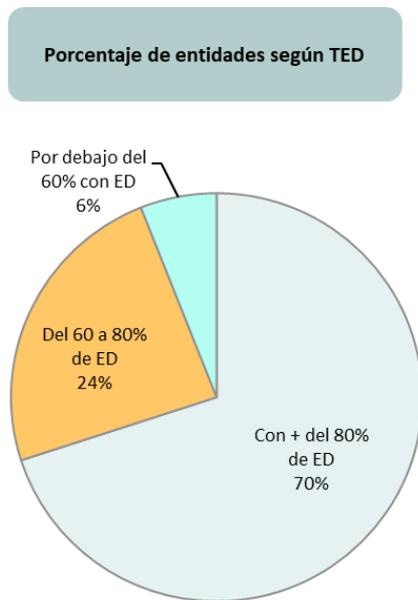
Figura 10
Colectivo de personas con ED trabajando en CEE ESDED



Fuente: Departamento de Trabajo / Departament d'Empresa i Ocupació, Generalitat de Catalunya.
Véase http://empresa.gencat.cat/ca/treb_canals_interns/nou_web_responiu/

También puede verse la alta concentración de personas con especiales dificultades en las ESDED al observar la siguiente figura, que muestra la distribución del porcentaje de personas con discapacidad y con especiales dificultades en los centros de las ESDED. Así, en un 70% de las ESDED, el número de personas con discapacidad con especiales dificultades es superior al 80%, mientras que por debajo del 60% de personas con discapacidad y con especiales dificultades tan solo se encuentra el 6% de las ESDED.

Figura 11
Porcentaje de entidades según TED



Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.

Finalmente, un análisis de edades de las personas en los CEE de las ESDED muestra que un altísimo porcentaje, casi un 40% de las personas con CD tienen más de 45 años. Esta es la edad en la que los expertos coinciden en que en las PCDI y/o PSM comienzan a adolecer de envejecimiento prematuro y cronicidad, proceso por una parte irreversible y, por otra, cada vez más exigente en lo que se refiere a necesidades especiales y descenso de la productividad.

Figura 12
Porcentaje de TED según edad



Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.



Es un hecho, pues, que las ESDDED no solo tienen un número más alto de personas con discapacidad y con especiales dificultades, sino que éstas manifiestan, además, una especial dificultad "más compleja" que las de las entidades no ESDDED.

Entre las singularidades debidas a la naturaleza de sus usuarios (la mayoría, en ED), podemos hablar de singularidades cuyo origen está en el propósito, en el proyecto, en la implantación territorial y en la configuración jurídica.

2.1.1. Singularidades debidas al propósito

El propósito de las ESDDED es la mejora de las condiciones de vida de las personas con especiales dificultades.

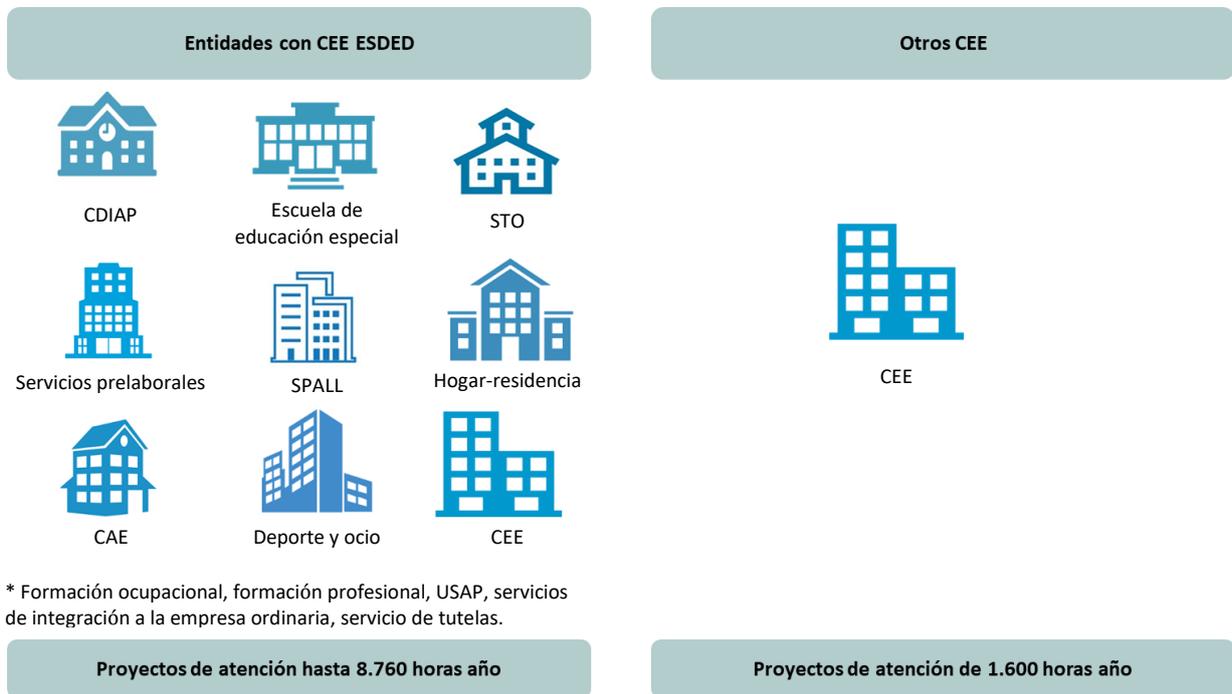
Para alcanzar este fin, se asumen responsabilidades como la interlocución con la sociedad y la generación y gestión de recursos (estos últimos, simples medios para alcanzar el fin). Los profesionales que trabajan en las ESDDED tienen muy presente cuál es el fin y cuáles los medios; en las entidades con propósito mercantil resulta a la inversa: el fin es la generación y administración de recursos, y la interlocución con la sociedad y el servicio al colectivo con especiales dificultades puede ser un medio.

Este acentuado sentido de misión, que por una parte dignifica su actividad —relegando, al menos a un segundo plano, criterios de pura eficiencia— es otra de las singularidades de las ESDDED: una singularidad de propósito que delimitará su quehacer, impedirá la toma de decisiones con criterios exclusivos de eficiencia y que, obviamente, ha de tenerse en cuenta en el desarrollo de modelos de actuación.

2.1.2. Singularidades del proyecto

El proyecto de atención de las entidades con propósito mercantil no ESDDED queda, por lo general, circunscrito a la gestión de CEE, mientras que, en el caso de las ESDDED, los CEE son un servicio más, de mucha relevancia, pero un servicio que convive con los centros de día, las escuelas de educación especial, los STO, los servicios prelaborales, las CAE, las residencias, las entidades como Esport i Lleure... La razón de esta diversidad de centros y servicios está en el marcado sentido de propósito, centrado en la atención integral a las personas con especiales dificultades, que sitúa en un indiscutible primer plano su bienestar integral y que requiere una atención integral a sus necesidades las 24 horas del día, todos los días del año, durante gran parte de su vida. El sentido de propósito, combinado con las necesidades especiales que la especial dificultad requiere, llevan a esta diversidad de servicios asistenciales.

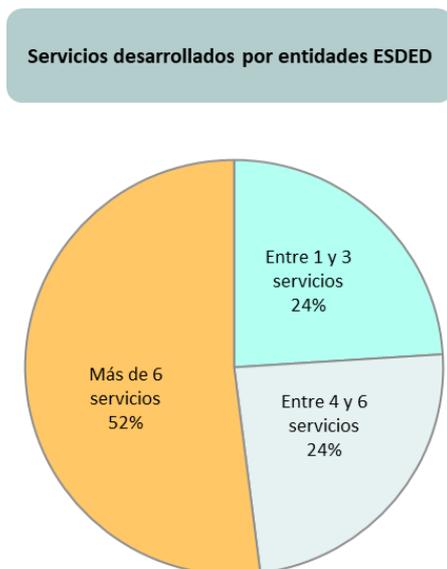
Figura 13
Distribución de servicios en las entidades



Fuente: Elaboración propia.

Según datos de la encuesta base de este estudio, más del 75% de los centros ESDED ofrecen más de tres servicios asistenciales, necesarios para asistir adecuadamente a las personas con especiales dificultades.

Figura 14
Servicios desarrollados por entidades ESDED



Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.

2.1.3. Singularidades de la implantación territorial

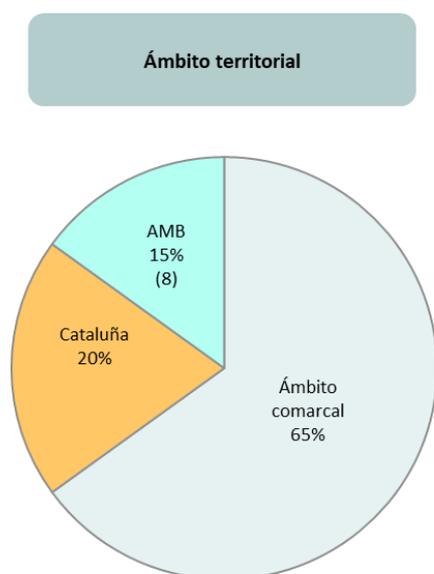
Las ESDED tienen una marcada implantación territorial, algo lógico habida cuenta de su propósito y de que esta atención al bienestar de las personas con especiales dificultades lleva a atenderlas allí donde se encuentren. Si el criterio fundamental de las entidades con propósito mercantil no ESDED es el económico, cabe esperar que éstas se concentren en las áreas urbanas, donde la actividad económica es mayor y donde la generación de excedentes es menos costosa, o bien que acudan a dar servicios allí donde se encuentre la demanda sin consideración específica, como criterio de actuación, de la implantación territorial.

Una muestra de la implantación territorial de las ESDED es su distribución uniforme en el territorio, a pesar del coste y las dificultades que genera (transporte de las personas, menor eficiencia económica, dificultad para atraer y retener profesionales...). Este compromiso con el territorio (de hecho, con las PCDED dispersas en el territorio) constituye una clara singularidad que diferencia las ESDED de los CEE mercantiles no ESDED y que, en el plano económico, las pone en inferioridad de condiciones de competitividad.

Según la encuesta base de este estudio, hasta un 80% de los centros ESDED llevan a cabo su actividad económica en el ámbito local (ya sea en el comarcal o en el área metropolitana de Barcelona), lo que da una idea del compromiso con el territorio mencionado.

Figura 15

Actividad económica de los centros ESDED en el ámbito territorial



Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.

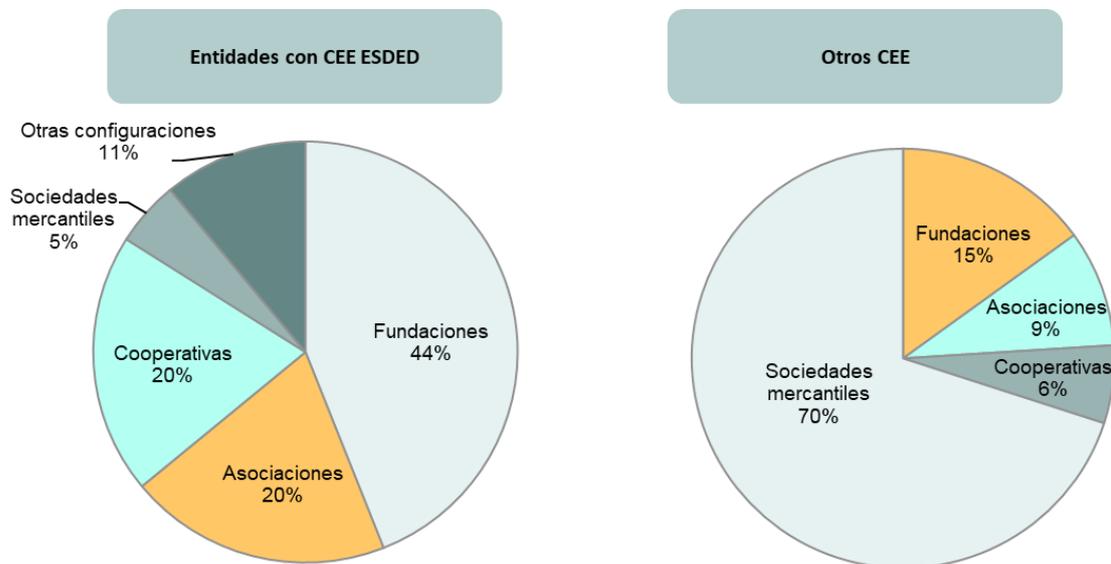
2.1.4. Singularidades de la configuración jurídica

Finalmente, prácticamente la totalidad de los centros ESDED presenta configuraciones jurídicas que corresponden a entidades “sin ánimo de lucro”: fundaciones, asociaciones o cooperativas⁸.

⁸ Estas configuraciones garantizan, *de iure* y *de facto*, el carácter “sin ánimo de lucro”.



Figura 16 y Figura 17
Distribución de entidades según personalidad jurídica



Fuente: Registro Mercantil y encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.

Estas configuraciones jurídicas son consistentes con el propósito fundacional e incompatibles con cualquier intento de “patrimonialización” de los recursos recibidos por la sociedad o generados por las personas que trabajan en ellos.

Por lo contrario, entre los centros no ESDED son mayoría las configuraciones jurídicas mercantiles, lo que hace posible (y más que probable) que, independientemente de posibles cláusulas estatutarias siempre modificables, pueda darse la patrimonialización vía reparto de dividendos o venta de la actividad. En definitiva, las entidades sociales ESDED no tienen “dueños jurídicos de acciones”, mientras que las configuraciones mercantiles sí que los tienen y pueden actuar, y de hecho lo hacen, con arreglo a los criterios de propiedad.

Una configuración jurídica que imposibilita la patrimonialización es, por una parte, garantía de que el patrimonio de la entidad estará siempre al servicio de su propósito (la mejora de las condiciones de vida de las personas con ED) y, por otra, una toma de posición frente a entidades cuyo propósito es marcadamente mercantil.

Las singularidades del colectivo pueden resumirse, por tanto, en las siguientes:

Figura 18
Principales características de las entidades ESDED



Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.

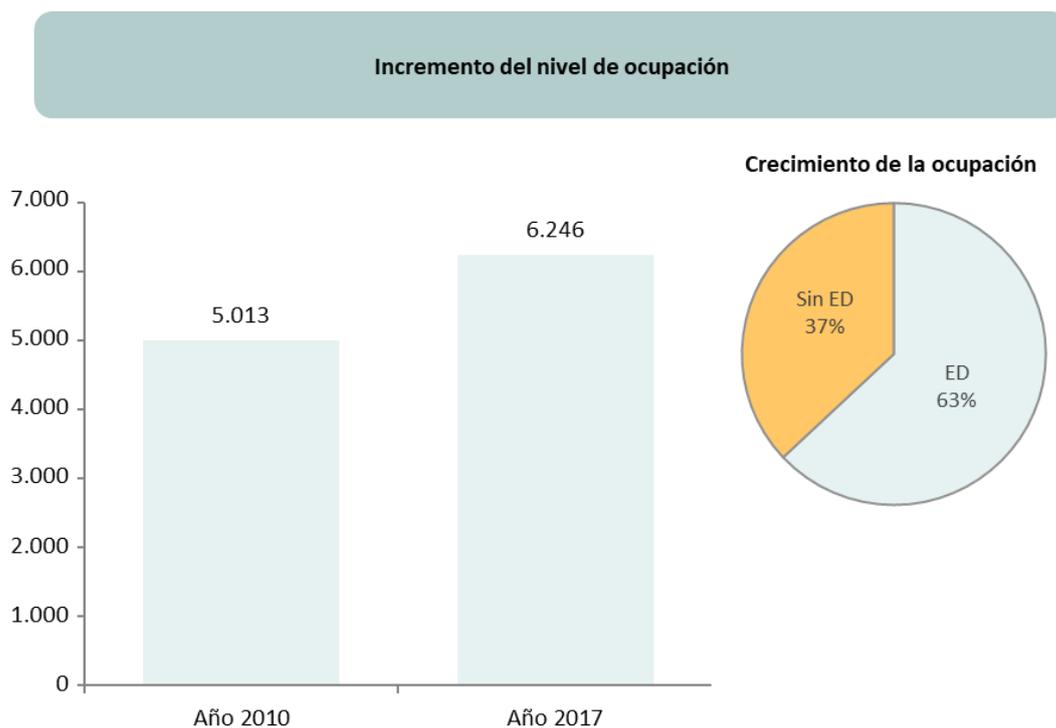
3. Singularidades de la actividad laboral

3.1. Empleo

Uno de los aspectos más notables de los CEE de las ESDED es que, en los años que ha durado la muy severa crisis iniciada en 2008, han actuado como muro de contención frente a la pérdida de empleo y, por tanto, de calidad de vida de las PCDED a su cargo. Incluso han propiciado generación de empleo, como muestra la siguiente figura:

Figura 19

Incremento del nivel de ocupación en entidades ESDED



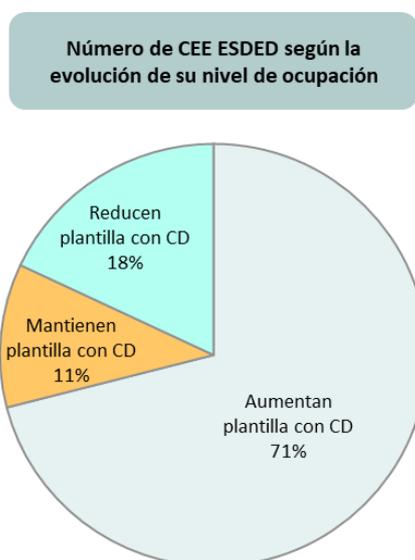
Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.

En ella, se observa el empleo creado en las ESDED en 2017 y hace ocho años. Hay que subrayar que esta creación de empleo se ha llevado a cabo bajo unas difícilísimas condiciones (ausencia de subvenciones para la creación de empleo, carencias presupuestarias, limitación de ayudas de USAP, etc.).

Esta tendencia continúa en la actualidad y mantiene sus expectativas, a pesar de las dificultades ya mencionadas.



Figura 20
Evolución de la ocupación en los CEE



Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.

Además, no solo se mantiene y se crea empleo, sino que este es de “calidad” en lo referente a la duración de los contratos. En un entorno social en el que el incremento del número de contratos laborales, cuando tiene lugar, es principalmente a base de contratos temporales, en las ESDED esta creación de empleo se lleva a cabo, sobre todo, mediante contratos indefinidos.

Figura 21
Tipología de contratos



Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.

Como comentario final, cabe mencionar que la gran mayoría de los empleos creados y mantenidos en las ESDED están a la altura del salario mínimo interprofesional (SMI). Y ello a pesar de que la productividad, tanto por la cualificación de las PCDED como por los bajos niveles de inversión productiva, está en muchas ocasiones por debajo de los estándares. Así, los contratos de bajo rendimiento declarados son inferiores al 5%.

Figura 22
Tipología de contratos s/SMI



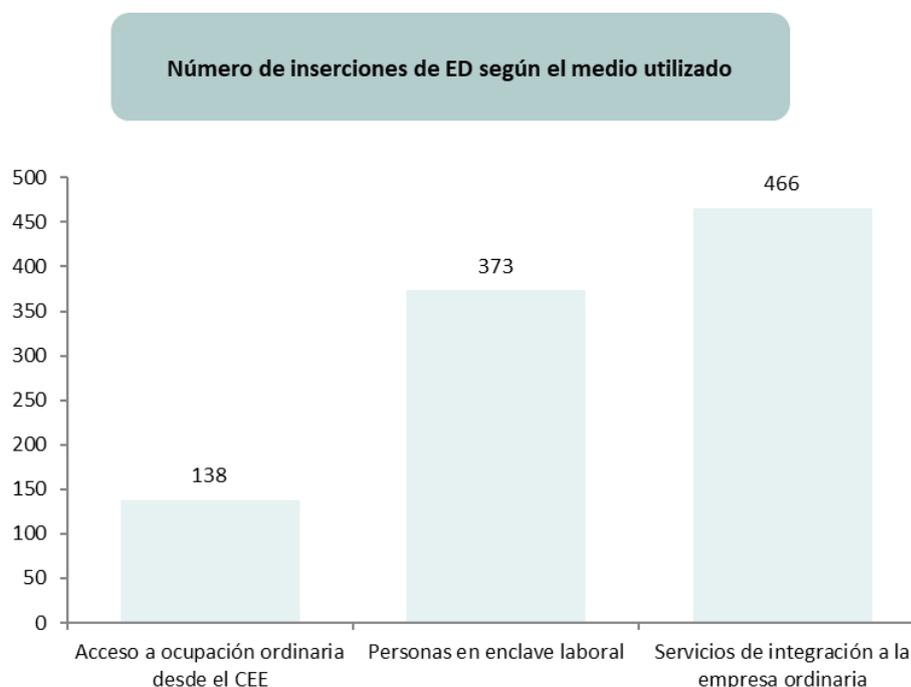
Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.



3.2. Inserción

La siguiente figura muestra las cifras de inserción logradas por entidades adscritas a las ESDED a 31 de diciembre de 2017:

Figura 23
Número de inserciones de ED según el medio utilizado



Nota: de la encuesta se han tomado en cuenta en este cálculo solo las entidades más relevantes en número de inserciones.

Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.

Son varias las lecturas que pueden hacerse de este gráfico. En primer lugar, la última columna puede celebrarse como un éxito para las casi 500 personas que tuvieron un tránsito satisfactorio a la empresa ordinaria. Se trata de tránsitos desde alguna de las *entidades* adscritas a las ESDED, no solo desde los CEE, pues se refiere a todas las personas que han utilizado los servicios de inserción de las entidades, que se organizan y financian de forma diferenciada a los CEE. Normalmente esta inserción es más habitual en personas con discapacidades más ligeras.

Es la columna de la izquierda la que lleva a una reflexión más relevante para este estudio. Esta representa el número de tránsitos a la empresa ordinaria de personas con discapacidad y con especiales dificultades provenientes exclusivamente de CEE adscritos a las ESDED. El número es mucho más bajo en comparación con el primero: solamente 138 personas provenientes de los CEE de ESDED trabajaban en la empresa ordinaria en diciembre del año 2017. Este número, que representa un muy bajo porcentaje de las PCDED adscritas a las ESDED, cuestiona el planteamiento de que los CEE son herramientas efectivas de inserción. Se pueden hacer varias interpretaciones. La más obvia es que la integración en la empresa ordinaria de las PCDED integradas en los CEE de las ESDED es mucho más difícil que en el caso de otras personas con CD. Esto es así por sus capacidades laborales, que necesitan apoyo y supervisión continuos y costosos (algo que, habitualmente, la empresa ordinaria no puede o no quiere prestar). Por otra

parte, la ausencia de financiación de la Administración imposibilita que este apoyo provenga de las ESEDE, con lo que la integración en la empresa ordinaria de las PCDED adquiere mayor dificultad⁹. Por último, las PCDED empleadas en los CEE tienen pocos incentivos para transitar a la empresa ordinaria, ya que disponen de contratos indefinidos y de un entorno social acogedor, y los temores a una integración que les pueda resultar un fracaso en la empresa ordinaria, actúan como freno a la misma.

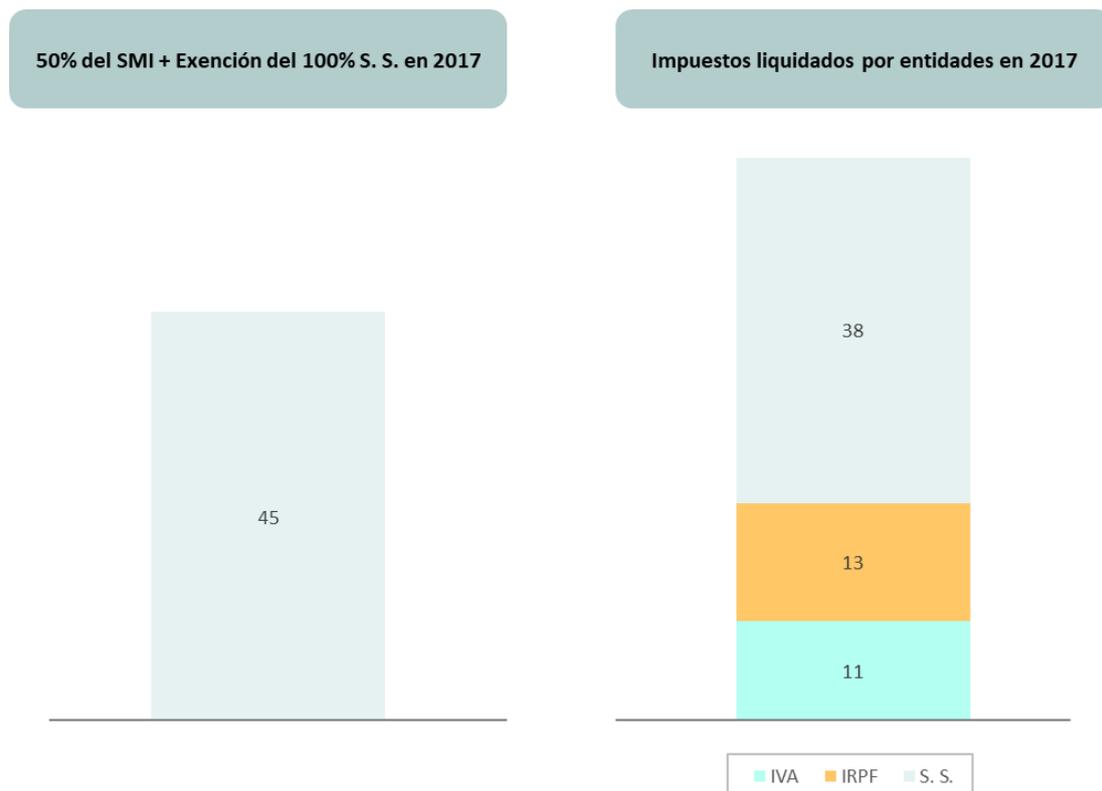
En este sentido, la integración también es problemática en lo referente a la regulación del tránsito de las inserciones, que es particularmente rígida, lo que supone, entre otras cosas, que de no producirse una integración satisfactoria, el retorno a la ESEDE sea largo, complejo e incierto. Esta complejidad normativa añade incertidumbre a las ya mencionadas dificultades laborales y económicas, lo que hace que, en muchos casos, la integración efectiva no sea una opción que pueda contemplarse.

3.3. Balance económico/social

Un análisis económico integral de recursos aportados y consumidos por las ESEDE lleva a una conclusión favorable para estas, tal como puede observarse en la siguiente figura:

Figura 24

Cobros y aportaciones de los CEE a la Administración Pública (en millones)



Fuente: Encuesta realizada a entidades ESEDE. Agosto de 2018.

⁹ A la dificultad de integración se suma el hecho de que las capacidades productivas de las personas con especiales dificultades, sobre todo cuando están aquejadas de envejecimiento prematuro, son muy limitadas, lo que reduce drásticamente el tipo de trabajo y, por ende, el tipo de empresas en las que pueden insertarse.



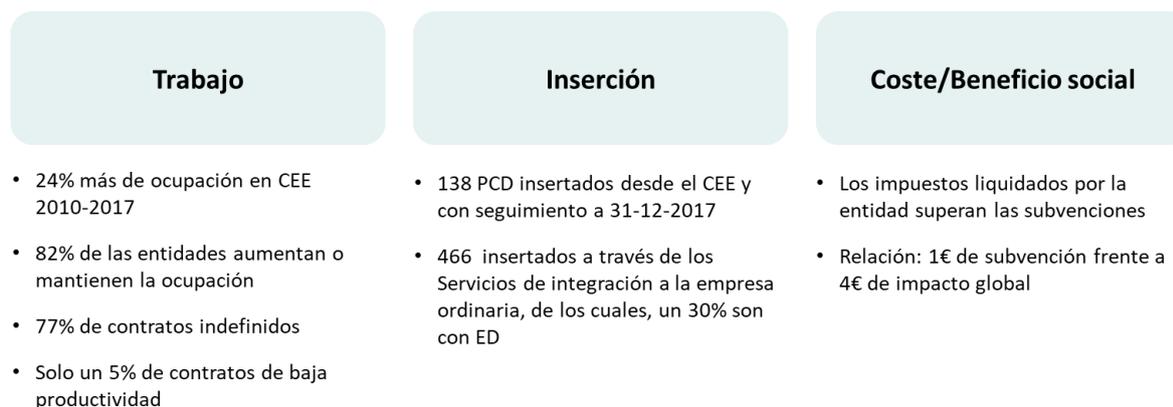
Con todas las reservas que cabe atribuir al número grueso de la encuesta, la financiación recibida desde la Administración por los CEE de la muestra ESDED se sitúa en torno a los 45 millones de euros anuales, mientras que la suma del IVA devengado, el IRPF y los pagos a la Seguridad Social del resto de los empleados de la entidad ronda los 62 millones de euros anuales, arrojando un balance positivo a favor de las ESDED. Hay que mencionar, no obstante, que este análisis económico es conservador, pues no ha tenido en cuenta los efectos indirectos de la generación de valor añadido aguas arriba con los proveedores y aguas abajo con los distribuidores/clientes que lleva consigo, a su vez, el pago de IVA, IRPF y Seguridad Social. Por otra parte, otros estudios de rentabilidad social incluyen también en la ecuación el impacto económico positivo (directo o indirecto), como la oportunidad que se da a miembros de la familia para ejercer una actividad económica generadora de riqueza) generado en el entorno familiar debido a la existencia de las ESDED y, sobre todo, el bienestar y la mejora de la calidad de vida de las PCDED.

Según diversos estudios realizados por entidades independientes, el impacto de los CEE podría llegar a un multiplicador de entre un tres y un cuatro. Es decir, por cada euro subvencionado por la Administración, la sociedad acaba recogiendo, en su conjunto, de tres a cuatro euros. Así las cosas, los CEE de las ESDED son, considerando su dimensión exclusivamente económica, contribuidores netos a la sociedad.

Las singularidades debidas al ámbito laboral pueden resumirse, por tanto, en las siguientes:

Figura 25

Evolución del trabajo en los CEE



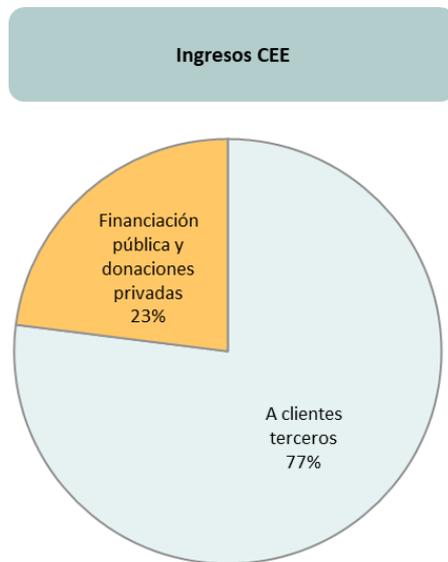
Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.

4. Singularidades de la situación financiera

4.1. Ingresos

Cabe analizar el origen de los ingresos de los CEE. Estos provienen, sobre todo, de la venta de productos y servicios a terceros, con apenas una cuarta parte procedente de subvenciones. Este es un dato muy relevante: en la actualidad, los ingresos provienen, sobre todo, del trabajo de las personas con CD.

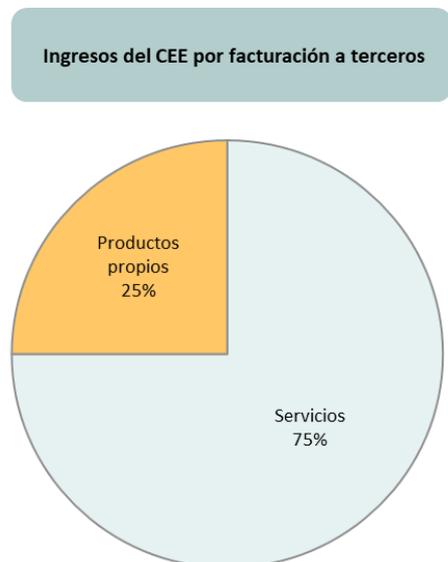
Figura 26
Ingresos de los CEE



Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.

Otra característica de estos ingresos, según la encuesta base, es que tres cuartas partes de estos provienen de la prestación de servicios, mientras que tan solo una cuarta parte lo hace de la venta de producto propio.

Figura 27
Tipo de ingresos de los CEE



Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.



Esta observación es importante, en la medida en la que la venta de producto propio, si se hace con suficiente marca, generará unos márgenes brutos mayores y más sostenibles, lo que llevará a la necesitada generación de excedentes. La gran mayoría de los ingresos proviene, pues, de la prestación de servicios —manipulados, cocina, limpieza, logística...— en general, con poco valor añadido, que presentan, en principio, menores márgenes que la elaboración y comercialización de producto propio.

Finalmente, otra característica de la generación de ingresos de las ESDED es la procedencia. La mayoría de los ingresos —el 85%—, proviene de clientes privados, y el restante 15%, de los trabajos realizados para las administraciones públicas.

Figura 28
Ingresos de los CEE según el tipo de cliente



Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.

4.2. Excedentes

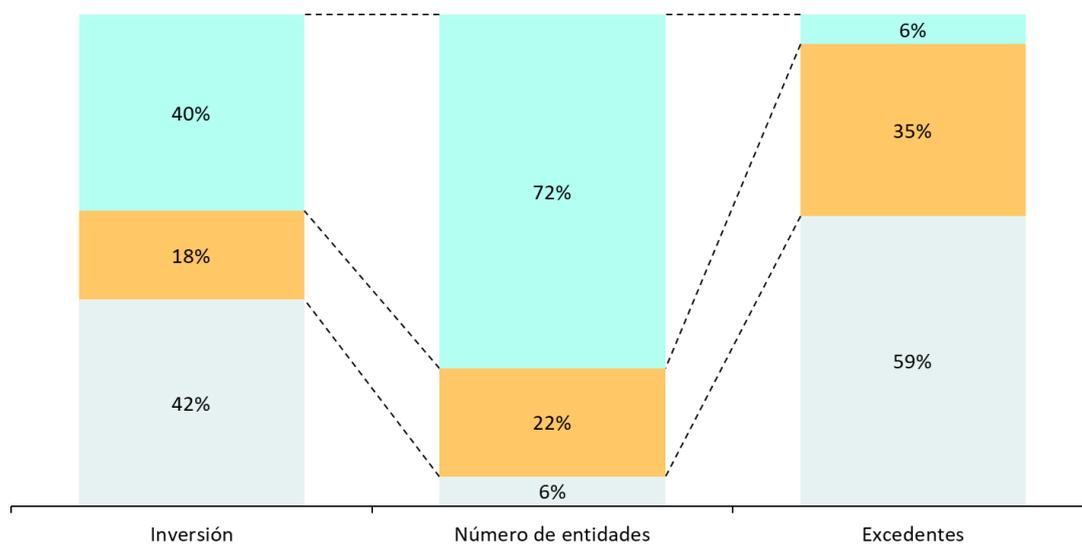
Entendemos por “excedentes” los resultados de un ejercicio antes de amortizaciones, provisiones y donaciones. Este libro blanco se centra en estos y no en los resultados contables, por entender que el excedente es un parámetro más comparable, al no tener en cuenta la distorsión creada por provisiones o donaciones ni el efecto de las amortizaciones¹⁰.

¹⁰ El excedente económico así definido tiene, sin embargo, una connotación precaria, de subsistencia, siendo aludido a veces como “el beneficio de los pobres”, ya que ignora las necesidades de reinversión esenciales en actividades empresariales con vocación de sostenibilidad.

La distribución de los excedentes muestra una dispersión similar a la de los ingresos:

Figura 29

Relación entre inversión, número de entidades y excedentes obtenidos



Nota: 15 entidades con excedentes negativos o sin excedentes.

Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.

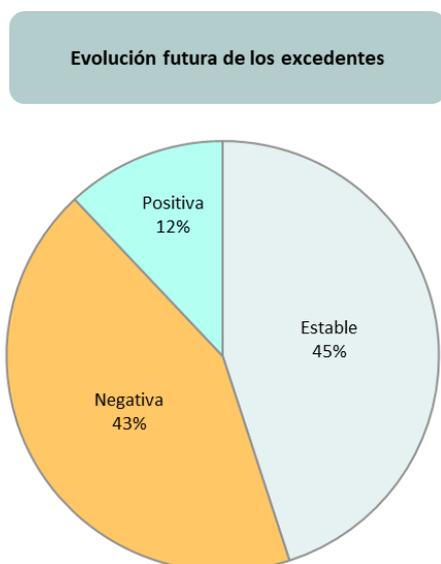
Apenas un 6% de los CEE genera el 59% de los excedentes, una concentración extrema. Prácticamente tres cuartas partes de los CEE del sector representan el 6% de los excedentes totales del mismo. En este rango también se incluyen aquellos CEE que presentan directamente excedentes negativos. Como veremos en una figura posterior, este rango de entidades con excedentes nulos o negativos agrupa el 56% del empleo de personas con discapacidad del sector en las ESDED.

En la figura anterior también puede observarse una dispersión similar en lo que se refiere a la inversión, algo que no es de extrañar dada la relación directa entre excedentes e inversión en este tipo de actividades empresariales. A mayores excedentes, mayor inversión, mayor valor añadido y, como consecuencia, mayores excedentes.

No solo la generación de excedentes es insuficiente e irregular, sino que la perspectiva de mejora es a la baja. Tan solo un 12% de los centros considera que los excedentes aumentarán en el futuro.



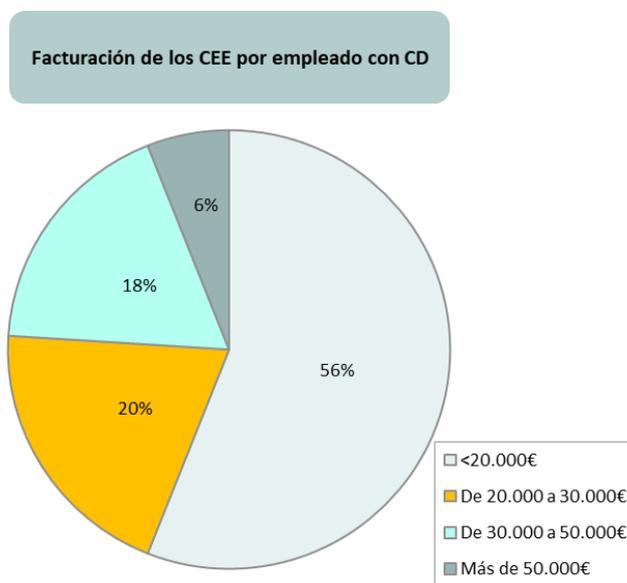
Figura 30
Evolución futura de los excedentes



Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.

Esta relación también puede verse a través de la distribución de un parámetro clave como es el de la facturación por empleado. Esta presenta una distribución preocupante, con un 56% de los CEE de las ESDED por debajo de los 20.000 euros por empleado.

Figura 31
Facturación de los CEE por empleado con CD

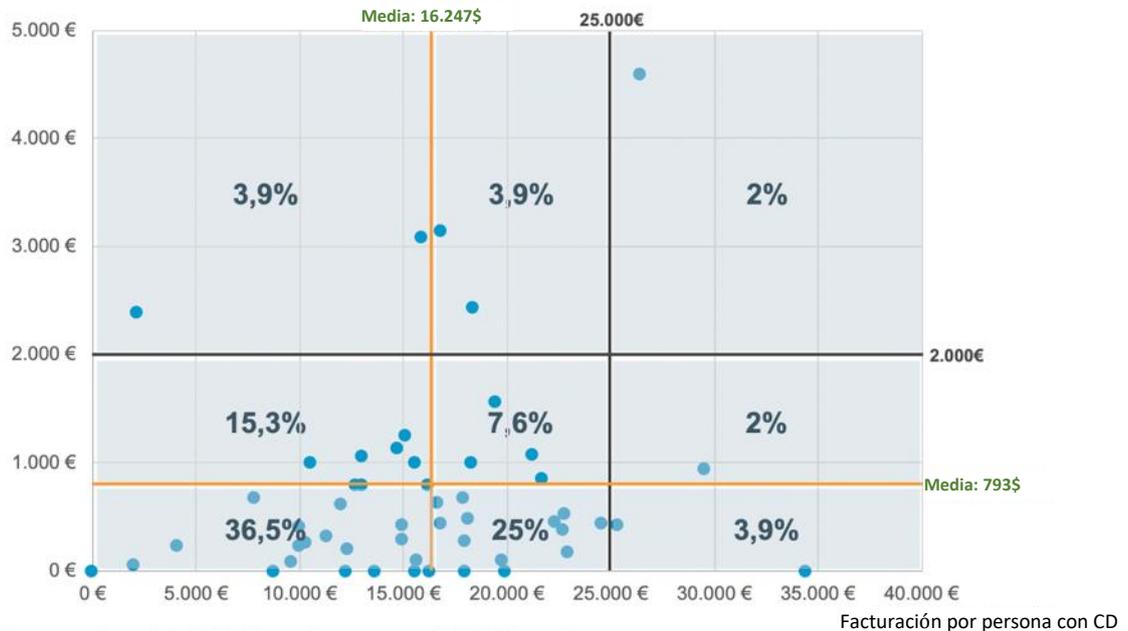


Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.

Un análisis de esta relación nos lleva a un mapa de facturación por empleado e inversión por empleado de los CEE de las ESDED muy revelador:

Figura 32
Relación entre inversión y facturación

Inversiones por persona con CD



Nota: No incluye una entidad con 154K€ de facturación por persona y 39,5K€ de inversión por persona.

Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.

La media total de la muestra presenta unos ingresos por empleado de 16.000€, lo cual incide en que los sectores de servicios en los que operan los CEE tienen precios ajustadísimos que no dejan lugar a márgenes razonables.

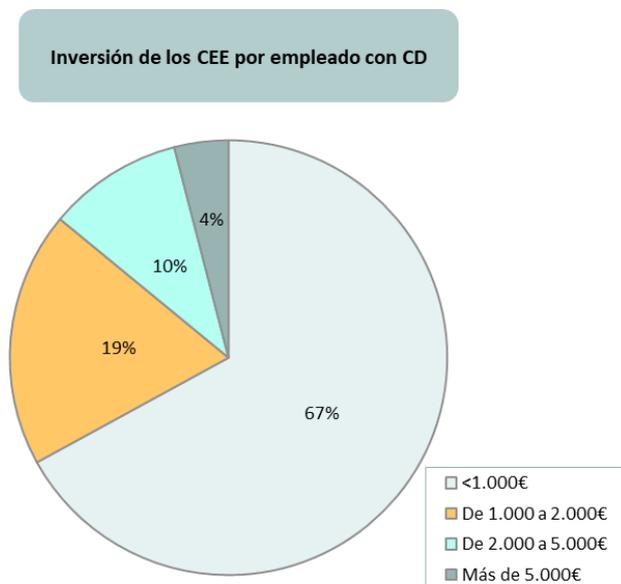
La facturación por empleado se complementa en el cuadro con la *inversión por empleado*, donde los datos, una vez más, no sorprenden. La media del sector de CEE de las ESDED es de 793€/empleado, cifra de todo punto insuficiente en el entorno empresarial actual.

Habida cuenta de la relación ya comentada entre inversión y excedente, es fácil vislumbrar el *círculo vicioso* en el que están atrapadas las ESDED: una inversión insuficiente lleva a excedentes insuficientes y, como consecuencia, a inversiones insuficientes que cierran y perpetúan el círculo vicioso.

4.3. Inversión

Como ya se ha indicado, la inversión por empleado se encuentra en unos niveles alarmantes, lo que da pistas sobre el diagnóstico económico del sector, atrapado en un círculo vicioso de excedentes insuficientes que no posibilitan una inversión mínima y una inversión precaria que no permite alcanzar excedentes suficientes.

Figura 33
Inversión de los CEE por empleado con CD

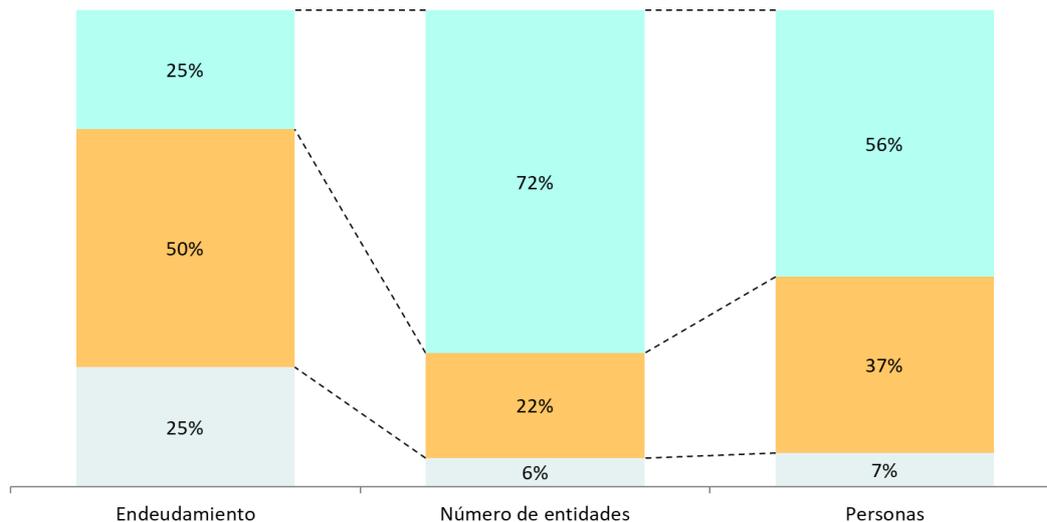


Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.

Todo esto viene agravado por la gran dificultad para acceder al mercado de deuda, dificultad que desaparecería si se dieran unas garantías económicas mínimas. La baja capacidad de endeudamiento constituye otro componente más del círculo vicioso en el que se encuentra atrapado el sector.

Como se puede observar, pocas entidades están endeudadas:

Figura 34
Relación entre endeudamiento, número de entidades y personas trabajando



Nota: 15 entidades con excedentes negativos o sin excedentes.

Fuente: Encuesta realizada a entidades ESDED. Agosto de 2018.



Lejos de interpretar este bajo endeudamiento como un síntoma de salud financiera, cabe entenderlo como una dificultad en el acceso a los mercados de deuda y, por tanto, al desarrollo normal de su actividad empresarial.

Esto es así por dos motivos: en primer lugar, porque debido a su debilidad financiera, muchas ESDDED no tienen acceso a crédito alguno, habida cuenta de sus bajísimos niveles de rentabilidad. Y, en segundo lugar, porque, aunque pudieran tenerlo, sus dificultades financieras hacen que las propias entidades consideren que podrán tener problemas de devolución del crédito y opten por no solicitarlo.

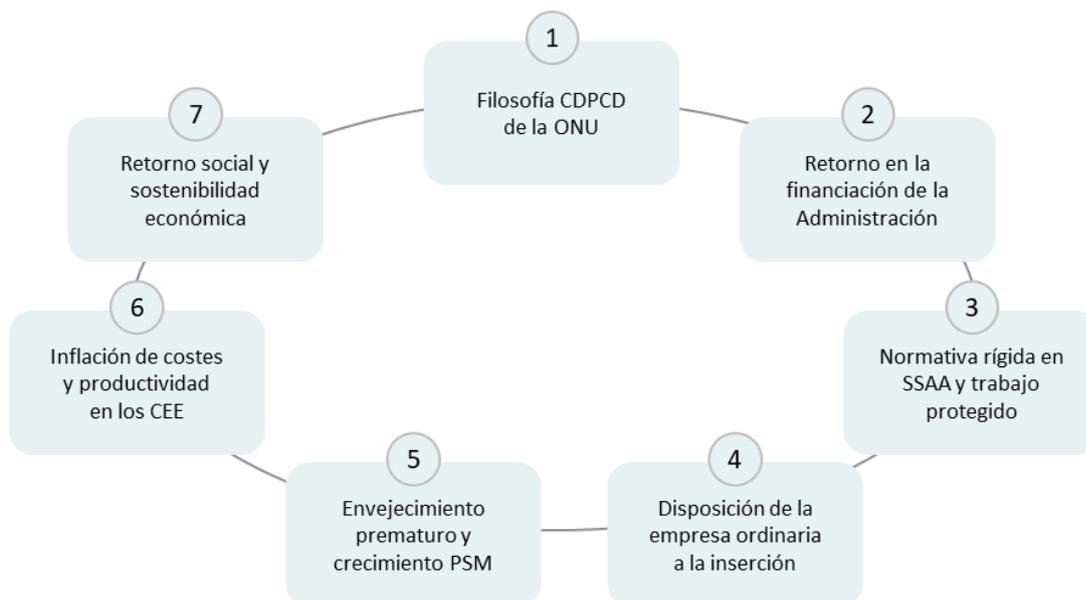


Capítulo 4. Retos, realidades y contexto de las entidades que trabajan con personas con discapacidad y con especiales dificultades

Se han identificado y clasificado los siguientes siete elementos de contexto de la realidad a tener en cuenta de forma previa al diseño del nuevo modelo:

Figura 35

Los siete elementos clave del contexto



Fuente: Elaboración propia.

1. La filosofía de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU

En el famoso y ya citado en la introducción del presente libro blanco artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, se promueve “el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida en un trabajo libremente escogido o aceptado en un mercado y entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad”.

Sería extraordinario que realmente las empresas ordinarias realizaran este cambio de paradigma de sus diseños organizativos, basados hoy mayoritariamente en la eficiencia y la rentabilidad, haciendo el esfuerzo por incorporar el criterio de inclusividad para todo tipo de discapacidades. Si este deseo se convirtiera en realidad, no serían necesarios los CEE tal y como hoy están concebidos. Su función pasaría a ser la de formación, ocupación, ajuste e integración en la empresa ordinaria de las PCDED. Pero, hoy por hoy, sin cambios relevantes de mentalidad y sin las suficientes facilidades desde la función pública, estamos lejos del cumplimiento de ese cambio de paradigma que incorpore la inclusión en los diseños organizativos.

Como señalábamos en el capítulo introductorio, la convención no cuestiona explícitamente los entornos de trabajo de los CEE, sino que anima a las empresas para que construyan sus entornos de trabajo de forma que sean abiertos, inclusivos y accesibles. Dentro de este capítulo volveremos más tarde sobre este concepto.

2. Los recortes en la asignación presupuestaria de la Administración

El contexto de crisis económica de la última década se ha trasladado a la Administración Pública con reducciones muy apreciables de la financiación y graves consecuencias para el sector de los CEE de entidades sociales dedicadas a la discapacidad de especiales dificultades.

La financiación pública en Cataluña del último decenio se ha realizado en forma de subvenciones bajo tres grandes modalidades: a) subvención a la productividad en forma de un porcentaje sobre el SMI; b) subvención a la inversión por creación de puestos de trabajo; y c) subvención para el personal de apoyo al trabajo de personas con discapacidad (USAP1 y USAP2).

En la evolución de la financiación pública entre 2010 y 2018, hay que diferenciar tres periodos (véanse las **Tablas 16 y 17**):

- 2010-2011. Durante estos dos primeros años —también en años anteriores—, estaba vigente la subvención a la creación de puestos de trabajo (12.020 €/año por puesto de trabajo creado) ya definida en la LISMI casi 30 años atrás. Durante estos dos años también se subvencionó el 75% del SMI por puesto de trabajo de personas con discapacidad (en 2011, este 75% solo se mantuvo para las PCD y con especiales dificultades).
- 2012-2016. A partir de 2012, se eliminó completamente la subvención a la creación de puestos de trabajo, se redujo la subvención del SMI al 50% y se establecieron unos topes en relación al número máximo de puestos de trabajo para los que se subvencionaría el SMI y el personal de apoyo (USAP1 y USAP2). Cada entidad pasó a recibir la subvención como máximo en función del número de trabajadores que tenía en 2011; los nuevos puestos de trabajo creados posteriormente no recibieron subvención alguna. Para compensar los efectos de estos topes, y tan solo para el colectivo de especiales dificultades, se estableció una convocatoria de subvención complementaria. En cualquier caso, la cuantía total de esta subvención fue claramente inferior al efecto de los topes y el impacto agregado significó un recorte muy importante de la subvención percibida.
- 2017-2018. La Administración ha eliminado los topes en relación al número máximo de puestos de trabajo subvencionados, extendiendo el presupuesto a todas las personas trabajadoras con discapacidad en los CEE. Por otra parte, se ha reducido el porcentaje de SMI financiado por puestos de trabajo de personas con discapacidad y sin especiales dificultades al 25% del SMI, manteniendo la financiación del 50% del SMI para las PCD y con especiales dificultades.

**Tabla 16****Evolución 2010-2018 de las subvenciones a CEE por puestos de trabajo (en euros)**

Año	Subvención por SMI	Subvención por creación empleo (Cr)	Presupuesto SMI + Cr	Subvención USAPS 1 (U1)	Subvención USAPS 2 (U2)	Presupuesto U1 + U2	Complementaria ED para reducir impacto de topes	Presupuesto total
2010	75%	12.020	67.817.788	1.200	1.670	21.778.240	-	89.596.028
2011	75%: ED (50%: resto)	12.020	63.489.377	1.200	1.670	22.297.860	-	85.787.237
2012	50%	No	40.658.685	1.200	1.670	20.842.643	7.455.016	68.956.344
2013	50%	No	40.718.798	1.200	1.670	20.842.643	7.414.415	68.975.856
2014	50%	No	40.681.646	1.200	1.670	20.279.722	7.414.415	68.375.783
2015	50%	No	40.681.646	1.200	1.670	18.669.272	9.045.862	68.396.780
2016	50%	No	40.681.646	1.200	1.670	20.279.722	7.129.568	68.090.936
2017	50%: ED (25%: resto)	No	52.954.566	1.200	1.670	25.045.434	No	78.000.000
2018	50%: ED (25%: resto)	No	57.500.000	1.200	1.670	26.000.000	No	83.500.000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Trabajo, Generalitat de Catalunya.

Tabla 17
Evolución del número de trabajadores con discapacidad en CEE

Año	Personas con discapacidad en CEE	Personas con especiales dificultades en CEE	Personas sin especiales dificultades en CEE	SMI vigente
2018	16.388	9.767	6.621	735,90€
2017	15.769	9.623	6.145	707,60€
2016	15.150	9.480	5.670	655,20€
2015	14.580	9.196	5.384	648,60€
2014	13.854	8.906	4.948	645,40€
2013	13.227	8.815	4.412	645,40€
2012	12.239	8.654	3.585	641,40€
2011	12.056	8.763	3.293	641,40€
2010	11.890	Cifra n. d.	Cifra n. d.	633,30€

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Departamento de Trabajo, Generalitat de Catalunya.

También resulta interesante conocer el origen de los fondos públicos destinados a la financiación de los CEE. En la **Tabla 18** se observa que, entre 2010 y 2016, aproximadamente un 86% del total del presupuesto provenía de transferencias de origen estatal, y un 14% provenía de fondos propios de la Generalitat de Catalunya. Como se ha comentado, a partir de 2017 se eliminan los topes y ello se hace con cargo a los fondos propios de la Generalitat, de manera que en los años 2017 y 2018 las transferencias estatales representan un 59% y los fondos propios de la Generalitat pasan a suponer un 41% del total.

Tabla 18
Evolución 2010-2018 del origen de la financiación pública a CEE (en euros)

Año	Total resoluciones subvenciones a CEE	Fondos propios de la Generalitat	Transferencias estatales
2010	89.596.028	10.000.000	79.596.028
2011	85.787.237	10.000.000	75.787.237
2012	68.956.344	10.000.000	58.956.344
2013	68.975.856	10.000.000	58.975.856
2014	68.375.783	10.000.000	58.375.783
2015	68.396.780	10.000.000	58.396.780
2016	68.090.936	10.000.000	58.090.936
2017	78.000.000	33.000.000	45.000.000
2018	83.500.000	33.500.000	50.000.000

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Departamento de Trabajo, Generalitat de Catalunya.



De la evolución de la financiación pública entre 2012-2016 cabe destacar, para el colectivo de los CEE de iniciativa social, un impacto negativo de 12 millones por los recortes, no recuperados con las subvenciones complementarias a la ED de estos años, así como un impacto negativo de 25 millones debido a la desaparición de las subvenciones a la creación de puestos de trabajo, lo que supone un total de financiación perdida y no recuperada de 37 millones de euros.

En el ejercicio 2017, la Administración procedió a eliminar los topes de personas con discapacidad que se podía incorporar a las solicitudes de subvención. Con ello, se ha regularizado para 2017 y 2018 la situación de todos los puestos de trabajo creados en los años de crisis que estaban sin subvención. De cualquier forma, en ningún caso se han recuperado los recursos puestos “a pulmón” por las propias entidades sociales para financiar los puestos de trabajo creados en la época de crisis comprendida entre 2012 y 2016. Esta infrafinanciación pública ha agotado los recursos de la mayoría de entidades, que han visto incrementados sus gastos operativos por las PCD incorporadas y no financiadas. Como consecuencia, sus excedentes se han estrangulado y las inversiones han desaparecido. Esta problemática condiciona la situación financiera actual de las entidades y pone en riesgo su viabilidad futura.

Por otra parte, son relevantes las comparaciones específicas entre los sistemas de financiación de las distintas CC. AA. En la tabla siguiente se recogen las financiaciones concretas del modelo balear, que es referencia en el Estado español, y se compara con la situación en Cataluña:

Tabla 19
Comparativa de modelos

	Modelo Baleares	Modelo Cataluña
Modelo de financiación	Concierto a cuatro años.	Convocatoria anual.
Financiación concreta al CO	Aproximadamente 10.000€ por persona con CD y año. No existe la figura de SOI.	6.600€ por persona con CD y año. SOI con mitad de financiación.
Financiación a la creación de empleo	12.000€ por persona con necesidades especiales por nueva contratación indefinida y mantenida al menos 3 años.	Ninguna desde 2010.
Financiación al mantenimiento de empleo	75% del SMI de las personas que están en formación dual con contrato parcial en CEE. 50% del SMI para todas aquellas personas trabajando a tiempo completo en CEE.	No existe financiación especial para la formación dual. 50% del SMI para todas aquellas personas trabajando a tiempo completo en CEE.
Financiación Unidades de Apoyo en CEE	Aproximadamente 3.000€ por persona con necesidades especiales.	Aproximadamente 3.000€ por persona con necesidades especiales.
Financiación Unidades de Apoyo en la inserción en EO	Aproximadamente 3.000€ por persona insertada con necesidades especiales de apoyo durante años.	Ninguna.

Fuente: Elaboración propia.

A destacar en el modelo balear:

- a) La subvención recogida en concierto a cuatro años, que da una estabilidad notable a todo el modelo.
- b) La subvención por inversión de 12.000 euros para la creación de puestos de trabajo, que desapareció en el modelo catalán en 2012.
- c) La financiación del 75% del SMI para personas con discapacidad y con especiales dificultades en formación dual.
- d) La financiación de 3.000 euros por persona para USAP en la integración en la empresa ordinaria.

Destacar también que el modelo navarro incluye una discriminación positiva en la subvención al mantenimiento de puestos de trabajo financiados en el caso de las PCDED del 75% del SMI.

En el caso catalán, se ha utilizado el criterio de prelación presupuestaria, manteniendo para las PCDED un 50% del SMI y fijando el 25% del SMI para el resto de personas con discapacidad.

No podemos finalizar este apartado sin hacer mención de los considerables retrasos en los que incurre la Administración en el pago de las subvenciones públicas, que son desencadenante de muchas crisis de liquidez en unas entidades con poco músculo financiero y muy sensibles, por tanto, a un flujo de caja ordenado y previsible.

En síntesis, es necesario, por tanto, volver a resituar a la discapacidad con especiales necesidades de apoyo en el centro de la preocupación política y de las prioridades presupuestarias. En esa competencia por los recursos públicos limitados, la discapacidad parece haber sido la gran perdedora frente a otros colectivos en riesgo de exclusión.

3. Las rígidas normativas administrativas

Los diferentes servicios asistenciales y de ocupación y trabajo en los CEE y en la empresa ordinaria actúan a modo de “cajas cerradas”, impidiendo la natural interacción entre ellas. El modelo de cajas cerradas sin posibilidad de compatibilidades, tiempos parciales y vías de retorno sin riesgo obedece a diseños de modelos con filosofías de actuación estrictas y antiguas que no contemplan los itinerarios personalizados de las PCDED y que, hoy por hoy, muestran su completa obsolescencia y rigidez.

Ya sea en el paso del centro de trabajo a la empresa ordinaria, o del centro de trabajo al centro ocupacional u otros servicios de asistenciales (en el caso de personas con PSM), estos tránsitos, que deberían formar parte de la razón de ser de los CEE, se encuentran con trabas administrativas, burocráticas y económicas que dificultan y ralentizan lo que debería ser un circuito ágil y adaptado a las circunstancias cambiantes de las PCD y especiales necesidades de apoyo.

Además, los recursos actualmente existentes (programas y servicios) están regulados individualmente, lo que implica una heterogeneidad de convocatorias inconexas y sin continuidad en el tiempo que dificultan la plena inclusión de las PCDED. Asimismo, a pesar de contar con legislación y denominaciones similares, carecen de una interpretación uniforme en las distintas CC. AA.



Es imperativo, por tanto, el cambio de normativas, especialmente las incluidas en las RLCE para dar respuesta a la realidad de los itinerarios personalizados que requieren las PCDED, especialmente en los momentos de envejecimiento prematuro que, en muchos casos, se inician alrededor de los 45 años. A este punto nos referiremos explícitamente en el apartado 5 del presente capítulo.

4. La disposición de la empresa ordinaria a la inserción y a la creación de espacios abiertos e inclusivos

Ya se ha comentado en este libro blanco que el tránsito de las personas con discapacidad y con especiales dificultades hacia la empresa ordinaria plantea dificultades intrínsecas al colectivo. La mayoría de las empresas ordinarias no se muestran dispuestas a complicarse la vida generando oportunidades de trabajo que supongan un esfuerzo de adaptación para aquellas personas con discapacidad que requieren de apoyos especiales. Resulta mucho más simple la integración de personas con discapacidad física y sensoriales con bajos CD o, en su defecto, optar por las medidas alternativas que ofrece la Ley.

A esa dificultad de la empresa ordinaria por incorporar a sus paradigmas de diseño organizativo, basados en la productividad y la eficiencia, entornos inclusivos que faciliten oportunidades laborales a quienes menos oportunidades tienen, se une la falta de recursos explícitos de apoyo. No hay financiación por parte de la Administración Pública para esos apoyos imprescindibles. Y ese debería ser uno de los objetivos claves de los CEE de las ESDDED: disponer de recursos de apoyo que son los que, a la postre, hacen factible y exitosa una inserción que sobre el papel parece adecuada. Sin estos recursos de apoyo a la integración y el seguimiento, difícilmente podrán llevarse a cabo tránsitos con garantías de éxito, ni incorporaciones de personas desempleadas con estos perfiles.

Por otra parte, los cambios en el mercado de trabajo evidencian día a día un mayor grado de exigencia, apostando por personas con multifuncionalidad y adaptadas a las nuevas tecnologías. En este entorno, las empresas ordinarias muestran, habitualmente, un incumplimiento generalizado de las medidas de reserva de plazas de trabajo para las PCD y, especialmente, para las PCDED, sin que las medidas alternativas lo atenúen en su justa medida. Por otra parte, la Administración Pública también destaca en este incumplimiento sistemático de la reserva de plazas (en este caso, fijadas por la Ley en el 7% para las PCDI) y de las medidas alternativas.

Hay, por tanto, un gran trabajo por realizar para sensibilizar y mentalizar a todo el ecosistema compuesto por empresas ordinarias, entidades sociales con personas con discapacidad y con especiales dificultades, Administración Pública y sociedad en general. A ello nos referiremos con mayor detalle al explicitar uno de los ejes de trabajo del nuevo modelo.

5. El envejecimiento prematuro de las PCDI y el incremento de la demanda de acceso al mercado laboral de las personas con problemas de salud mental

El envejecimiento prematuro, la aparición de síntomas no deseables de la vejez y el impacto en el descenso de la productividad, y la mayor necesidad de cuidados, antes de lo que correspondería a la edad biológica, es un fenómeno intrínseco a la discapacidad intelectual.

Es, por tanto, un fenómeno que afecta muy particularmente a las entidades sociales dedicadas a las personas con discapacidad y con especiales dificultades.

El envejecimiento prematuro presenta dos consecuencias y dos condicionantes. La primera consecuencia es el descenso abrupto en la productividad de las personas, extendida no solamente a un tipo de trabajo, sino a casi todos los que podría desempeñar una persona de estas características. La segunda consecuencia, paralela al descenso en productividad, es el aumento en las necesidades del colectivo en materia de ajuste y apoyo personalizado, y en su seguimiento.

Los dos condicionantes del envejecimiento prematuro son, por una parte, el carácter irreversible y la vocación de servicio universal de los centros a sus usuarios. Las personas que inician el proceso de envejecimiento prematuro ya no experimentan una mejora, con lo que la pérdida de productividad y el aumento de las necesidades de apoyo van en aumento, agravando así el problema. El segundo condicionante está relacionado con el carácter universal de las entidades sociales que trabajan con personas con discapacidad y con especiales dificultades (ESDED). Su propósito y vocación es, precisamente, la mejora de las condiciones de vida de las PCD que trabajan en sus centros. Y este cuidado se amplía en muchos casos con servicios que engloban ocio, tiempo libre y vivienda. Este carácter universal, que está, además, en el centro mismo de la razón de ser de los centros y entidades, hace que sean especialmente sensibles a este fenómeno irreversible, al que ni pueden ni quieren dar la espalda.

Así pues, el impacto en la productividad y el aumento de las necesidades de apoyo se combinan con el carácter irreversible del fenómeno y la vocación de apoyo universal, lo que hace que las dificultades devenidas del envejecimiento vayan a más y, además, que no puedan ni deban eludirse.

En un entorno económicamente frágil, como hemos visto, y donde la dependencia de la financiación/subvenciones hace a las entidades vulnerables a los vaivenes presupuestarios, esta es una de las dificultades o retos a los que el sector seguirá enfrentándose y que, ciertamente, habrá que tener en cuenta en la elaboración de un modelo integral.

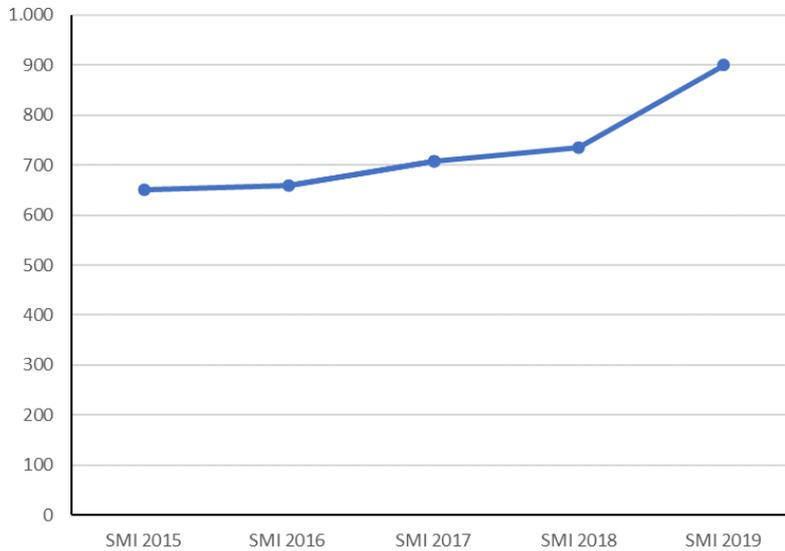
Otro elemento contextual a tener en cuenta, es el incremento de las personas con un problema de salud mental que demandan acceder al mercado laboral tanto ordinario como protegido. Estos hechos contrastan con el incremento mínimo en el acceso de las PCDI.

6. La inflación de costes y la productividad en las entidades

Ahora bien, ante este principio indiscutiblemente aceptado, aparecen las realidades específicas de los CEE, en particular, las económicas. El factor más vital en relación con los costes de personal de los CEE es el SMI. La estructura laboral de los CEE tiene ciertas peculiaridades que los hacen muy vulnerables a subidas del SMI. Un incremento considerable de esta referencia afectaría, pues, a una parte muy importante del colectivo de trabajadores de entidades sociales que trabajan con personas con discapacidad y con especiales dificultades. Habida cuenta de que, como hemos visto, gran parte de los productos y servicios ofrecidos por los CEE son intensivos en mano de obra y tienen a sus clientes en sectores de servicios muy ajustados de precios, dicha subida, que supone un aumento muy importante de los costes de explotación, no tiene forma de ser repercutida en los precios, a menos que las entidades gocen de modelos de negocio con productos y marcas propias, lo que viene a ser la excepción y no la regla general del sector.

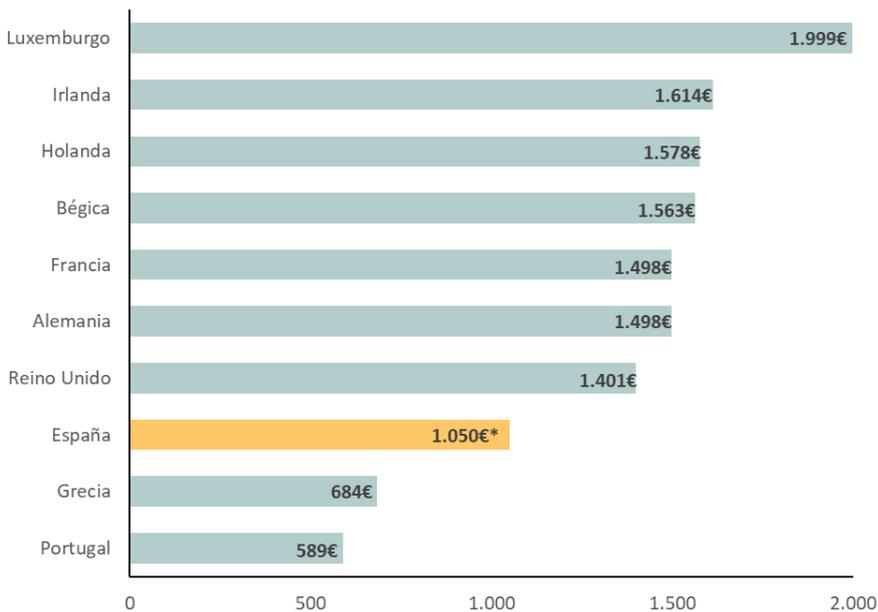
En la siguiente figura podemos ver la evolución del SMI en los últimos años:

Figura 36
Evolución del SMI en los últimos años (en euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía.

Figura 37
Comparativa del SMI entre países



* Datos referidos a un total de 12 pagas anuales.

Fuente: Elaboración propia.

Además, y en la medida en que las entidades sociales que trabajan con personas con discapacidad y con especiales dificultades compiten con otros CEE mercantiles que seleccionan a sus personas con discapacidad bajo el criterio de la mayor productividad, esto supondrá una desventaja más en el entorno competitivo de los ESDED.

La inflación de costes en los CEE es fruto de los incrementos del SMI. Nuestros cálculos indican un incremento del gasto operativo de 1.150€ por persona y año para un SMI fijado en los 900€/mensuales. Esto supone más de siete millones de gastos de explotación adicionales en las cuentas de resultados de los CEE de las ESDED, sin capacidad de trasladarlos a los precios porque el mercado de los servicios, en los que mayoritariamente compiten, no lo aceptará.

Por otra parte, el incremento del SMI es, también, un factor de inflación de costes con impacto directo en el desplazamiento de las escalas salariales, afectando al alza a las categorías inmediatamente superiores (especialistas de tercera, segunda y primera).

Una última reflexión, de calado más conceptual, nos llevaría a clarificar la diferencia entre renta y salario. El salario es únicamente una fuente de renta en la medida del retorno del valor añadido. Cuando este no es posible a causa de la discapacidad, debe ser subsidiado, ya sea con subsidios al propio salario o con sistemas de pensión directa. Por tanto, aplausos a los incrementos del SMI, pero siempre que éstos vengán convenientemente financiados para las PCDED. Los incrementos de SMI infrafinanciados ponen en gravísimo riesgo la continuidad de los CEE de las ESDED.

7. Capacidad competitiva, retorno social y sostenibilidad económica

El colectivo de entidades sociales que trabajan con personas con discapacidad y con especiales dificultades tiene una larga tradición en Cataluña. De hecho, esta comunidad autónoma fue pionera en promover centros de apoyo a las PCDED, donde se apostaba por el trabajo como herramienta para generar bienestar, integración en la sociedad y un salario justo, mientras en otras CC. AA. se optaba mayoritariamente por la atención asistencial de las PCDED en centros ocupacionales, limitando así los ingresos de las PCDED a las ayudas públicas directas, vía pensiones no contributivas.

Pero, precisamente ese carácter pionero, que nació de un espíritu asociacionista, ha lastrado en algunos aspectos su capacidad de gestión y desarrollo. Son muchos los centros (asociaciones, fundaciones y cooperativas) con orígenes diferentes y tamaño mayoritariamente pequeño, fruto, en muchas ocasiones, de las características demográficas y socioeconómicas de los territorios a los que sirven.

La encuesta base de este estudio mostraba un endeudamiento muy bajo en la mayoría de las ESDED. Si bien dicho reducido endeudamiento puede verse inicialmente como algo positivo, un análisis más detallado indica lo contrario. El endeudamiento es muy arriesgado cuando el servicio de la deuda pueda poner en peligro la continuidad de la empresa. Sin embargo, habida cuenta de la baja inversión en casi todos los centros analizados, una interpretación más plausible del bajo endeudamiento es que, aun siendo preciso para poder acometer la necesitada inversión, no ha sido posible acceder a él porque muchos de los centros no cumplen con los requisitos de solvencia y liquidez exigidos.

El bajo endeudamiento puede ser consecuencia de la baja calidad crediticia, y esta se debe, a su vez, a unos excedentes exigüos y a una liquidez ajustada, lo que imposibilita una inversión adecuada que lleve al desarrollo de productos de valor añadido, el mal de fondo de los centros de empleo.



Por su parte, la falta de inversión, también detectada por la encuesta, y necesaria para desarrollar y mantener productos y servicios de valor añadido, puede verse bien como una causa de la incapacidad de endeudamiento, bien como una consecuencia de esta. Es, en cualquier caso, un componente de un círculo vicioso, cuya ruptura es esencial para adentrarnos en la senda de la rentabilidad y la autosuficiencia.

Si bien las administraciones públicas no son el cliente principal de los centros, siguen siendo una parte importante, con lo que sus habitualmente plazos de pago largos a proveedores pueden dañar no solamente la estructura de capital permanente de estos centros, sino también su financiación a corto plazo, haciendo que esta incapacidad para acceder a deuda de calidad golpee a los CEE de las ESDDED doblemente: en su operativa corriente y en su planteamiento a largo plazo.

Que los productos y servicios ofrecidos por la mayoría de los centros de las ESDDED sean de bajo valor añadido es una realidad en parte estructural, debido a las distintas capacidades de los usuarios de los CEE y a la falta de competitividad con otros centros que no están sometidos a las desventajas que tienen las ESDDED, pero también es una realidad atrapada en el anteriormente mencionado círculo vicioso. Salir de ella requiere inversión, visión empresarial, entorno de apoyo, determinación y una adecuada financiación/subvención. Todos los centros necesitan de la financiación/subvención de la Administración Pública cuando se habla de ocupación eficaz de las PCDED. Probablemente, el proyecto económico puede modular el grado de dependencia, pero en ningún caso puede prescindirse de ella.

De las dificultades anteriores, en la medida en la que están presentes sobre todo en centros con especiales dificultades, como son la práctica totalidad de las ESDDED, se deduce que estas entidades están en desventaja competitiva frente a los CEE mercantiles, la cual abunda sobre las dificultades ya mencionadas. Como ya se ha detallado con antelación, en la mayoría de los CEE mercantiles, los usuarios tienen un grado de discapacidad menor —porque este ha sido el criterio de selección utilizado para su reclutamiento— y reciben las subvenciones al trabajo vinculadas al SMI y la bonificación del 100% de los costes de Seguridad Social al amparo del RDL de 2013. Estas circunstancias y otras hacen que la competencia a la que están sometidos las ESDDED sea muy intensa y, hasta cierto punto, desleal, habida cuenta de las diferentes necesidades que generan los usuarios de cada tipo de centro.

Es preciso, como hemos reiterado a lo largo del trabajo, conjugar el propósito social de los centros de las ESDDED con su competitividad y sostenibilidad financiera. La generación de recursos económicos no es el fin de las iniciativas de las ESDDED, pero sí un medio clave para el cumplimiento del propósito.

Es preciso insistir en el círculo virtuoso. Los rectores de las ESDDED deben complicarse la vida desde la óptica mercantil y optar por modelos de negocio que den márgenes sostenidos, por cuanto estos permiten la inversión y la calidad asistencial. La fortaleza del modelo mercantil se acaba trasladando al modelo social y, por contra, las debilidades de este modelo acaban siendo debilidades del modelo asistencial, dibujando un círculo perverso, pero sin financiación/subvención adecuada no hay futuro para los CEE con personas con discapacidad y con especiales dificultades.

Hay mucho trabajo por hacer a dos bandas: de una parte, la Administración Pública tiene la obligación de mejorar la financiación, darle estabilidad y cumplir sus compromisos; y, de otra, las entidades deben fortalecer sus modelos mercantiles y su competitividad bajo un modelo de corresponsabilidad.

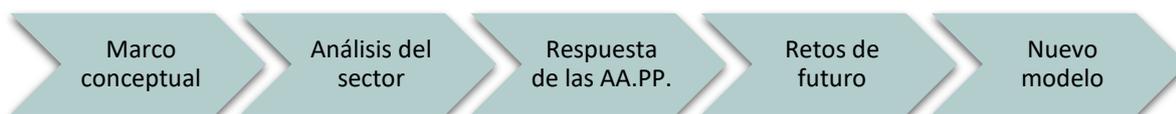


Capítulo 5. Nuevo modelo de integración socio-laboral de personas con discapacidad con especiales dificultades

En páginas anteriores hemos presentado, en primer lugar, el marco teórico que sirve de fundamentación al análisis sectorial de la discapacidad con especiales dificultades, además de los principios que fundamentan la idiosincrasia de este colectivo y justifican la necesidad de un tratamiento propio, y las palancas que pueden ayudar al cambio de modelo y de mentalidad de todos los agentes implicados. Después, hemos llevado a cabo una radiografía del sector en Cataluña, para mostrar —con el realismo de los datos— las características principales del colectivo de especiales dificultades y las condiciones en las que se encuentran las entidades que trabajan a favor de su integración social y laboral. Por último, a la luz de todas estas realidades, hemos elaborado un compendio de los retos de futuro que tiene por delante el sector.

A la luz de todo ello, en este capítulo final planteamos cómo debería ser el nuevo modelo de integración socio-laboral de las PCDED:

Figura 38
Esquema del modelo



Fuente: Elaboración propia.

Este modelo se sustenta en tres principios de actuación —que surgen de los principios normativos y de las palancas de cambio mencionados en el primer capítulo— y plantea ocho ejes clave que deberían orientar la actuación a favor de la integración de personas con discapacidad y con especiales dificultades.

El modelo pretende resaltar las grandes líneas de actuación que deberían guiar las acciones y decisiones de los diversos agentes implicados, sin descender a propuestas de detalle, que serán necesariamente más cambiantes y deberán adecuarse a la coyuntura social, económica y política de cada momento.

1. Principios de actuación del modelo

A partir de los tres principios que considerábamos en el marco conceptual, se deducen dos principios de actuación que sustentan las bases del nuevo modelo (véase la **Figura 1**).

Estos dos principios de actuación son la respuesta a dos cuestiones que dejábamos planteadas en el primer capítulo, y que —a nuestro entender— explican el carácter diferencial de la discapacidad con especiales dificultades, así como la adopción de medidas adecuadas y propias para este colectivo. Estas dos cuestiones son:

1. ¿Por qué los CEE son una respuesta adecuada a las necesidades de las PCDED? A partir del principio de dignidad y de la igualdad y equidad de oportunidades, queda justificada una discriminación positiva hacia la especial dificultad, que no solo no va en contra de

los objetivos de la CDPD, sino que reconoce los CEE como una alternativa eficaz para alcanzar esos objetivos.

2. ¿Por qué los CEE de iniciativa social merecen una atención especial por parte del legislador y de las administraciones públicas? A partir del principio de igualdad y del apoyo a la iniciativa social se justifica una discriminación positiva hacia las entidades de iniciativa social en la medida en que su contribución al bien común exige de ellas un esfuerzo que debe ser compensado.

A estos dos principios, se añade un tercero, que surge de las palancas que deben facilitar el cambio (véase la **Figura 6**) y que, por su parte, da respuesta a otra pregunta que cabe formularse:

3. ¿Por qué los CEE no pueden llevar a cabo su misión sin la acción coordinada y el apoyo de todos los implicados? Se necesita la contribución activa del sector y de la Administración, generando procesos de cocreación, en los que cada uno aporte sus fortalezas y recursos, pero donde cada uno se sienta exigido según sus capacidades y responsabilidades.

En las siguientes páginas vamos a detenernos en cada uno de estos tres principios (aunque dedicaremos más atención a los dos primeros).

1.1. Discriminación positiva para la especial dificultad

Como hemos visto en el capítulo introductorio, puede trazarse una línea de separación en la discapacidad atendiendo a su tipología y grado. Esta separación es la que da origen a la denominación expresa de “especial dificultad”, reconociendo que la integración social y laboral, y el logro de los mayores niveles de autonomía personal, son especialmente difíciles para las PCDI y las personas con problemas de salud mental.

Esta observación de la realidad tiene consecuencias muy importantes para cumplir con el principio de igualdad de oportunidades y contribuir a hacer efectivas esas oportunidades de integración y de trabajo a quien más difícil lo tiene. En definitiva, se transita hacia la igualdad de oportunidades entrando por la puerta del principio de la discriminación positiva. Las PCDED merecen y exigen esa acción positiva para acceder a su desarrollo pleno.

La discriminación/acción positiva está plenamente reconocida por el Tribunal Constitucional español cuando, remitiendo al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, afirma que "toda desigualdad no constituye necesariamente una discriminación" y que "la igualdad es solo violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable" (STC 22/1981, de 2 de julio). Existiendo, en el caso que nos ocupa, una justificación objetiva y razonable para introducir un trato diferenciado respecto de las PCDED, es evidente que el empleo en CEE no solo no infringe el principio constitucional de igualdad, sino que es una medida necesaria para asegurar su cumplimiento.

Estas condiciones objetivas que reclaman un trato especial quedan muy bien recogidas en la Orden TSF/91/2017 de la Generalitat de Catalunya, donde se reconocen las desventajas de este colectivo de PDED y su dificultad de inserción en el mercado laboral: “Estos trabajadores de especiales dificultades se encuentran en una doble problemática en el contexto de integración laboral: a) en la incorporación a la empresa ordinaria, dado que los datos demuestran su nula inserción de este colectivo en el mercado ordinario, y b) en los centros especiales de empleo,



que deben afrontar el impacto sobre la actividad económica que desarrolla la persona trabajadora con especiales dificultades, que afecta a la productividad final de la empresa”.

En conclusión, no hay que ver el trabajo en los CEE como un tipo de empleo marginal, que deba utilizarse cuando no sea posible la integración del trabajador con discapacidad en el empleo ordinario, sino como otra de las oportunidades que responde a la llamada de la CDPD a crear entornos laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles. El empleo en un CEE es una vía para garantizar el empleo a las PCD, y, en nuestro caso, a aquellas con mayores necesidades de apoyo, con la finalidad de favorecer su desarrollo y promoción laboral.

En muchos casos, el empleo en un CEE puede ser una vía de transición hacia un puesto de trabajo en una empresa ordinaria. Pero no siempre podrá ser así, ni será esta la mejor opción. Si bien en términos generales debe aspirarse a la inclusión laboral de las PCD en el mercado de trabajo ordinario —y, en este sentido, los CEE pueden ser un buen instrumento para ese tránsito— no cabe concluir de ahí que esta deba ser la única razón de ser de los CEE. En muchas situaciones, el trabajo en el CEE puede ser un fin legítimo en sí mismo.

En resumen, el trabajo en el CEE y el trabajo con apoyo en una empresa ordinaria deben verse como dos vías complementarias y conectadas que dan respuesta, por distintos caminos, al mismo objetivo de integración socio-laboral.

Por otra parte, atendiendo a la especial dificultad de integración laboral y a las mayores necesidades de apoyo que requiere el colectivo de las PCDED con relación al resto de personas con discapacidad, la discriminación positiva debe contemplarse —y de hecho ya se contempla en parte— en una financiación pública *ad hoc* de las unidades de apoyo y debería extenderse de forma generalizada, como exploraremos en apartados siguientes, —y así se hace en determinadas comunidades autónomas— en financiaciones específicas a la inversión para la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo.

1.2. Discriminación positiva para las entidades de la iniciativa social

Los CEE pueden ser muy diferentes en función de su naturaleza (públicos o privados), origen (de iniciativa social o empresarial) o finalidad (con o sin ánimo de lucro).

El principio que se defiende en este modelo es el de privilegiar a aquellas entidades de la economía social que adopten configuraciones jurídicas cuyo propósito fundacional sea la integración de las PCD con especiales dificultades y que impidan *de iure* cualquier tentación de “patrimonialización” de las ayudas públicas en manos privadas.

Así pues, el campo natural de la integración de las PDED, al que han de fomentar y apoyar las políticas públicas, es el de entidades sin ánimo de lucro.

La LGDPD justifica, en su artículo 44, la necesidad de establecer una distinción entre los diversos CEE y los criterios para distinguir cuáles son los CEE que pueden ser merecedores de compensaciones diferenciadas: "Los criterios para establecer dichas compensaciones económicas serán que estos centros especiales de empleo reúnan las condiciones de utilidad pública y de imprescindibilidad y que carezcan de ánimo de lucro" (art. 44.2). Estas condiciones son las mismas que ya se contemplaban en el RD 2273/1985, por el que se aprobaba el Reglamento de los CEE. Allí se dice: “Las Administraciones Públicas podrán establecer, mediante Convenio con los propios Centros o con el Sector, compensaciones económicas destinadas a equilibrar su presupuesto, cuando los Centros Especiales de Empleo carezcan de ánimo de lucro, sean declarados de utilidad

pública e imprescindibilidad, y la función social de los mismos justifique la necesidad de ser financiados con medios complementarios a los señalados por la propia ley" (art. 11).

De entre estos criterios, al que se presta más atención es al del ánimo de lucro, de forma que las compensaciones se reservan para los CEE que tienen una figura jurídica que asegura que los beneficios se reinvertirán en la creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad. Tanto la LGDPD (art. 43) como la legislación ya existente en algunas comunidades autónomas (Ley 6/2016 del tercer sector de Euskadi, Ley 2/2018 de Contratos Públicos de Navarra y Ley 3/2018 del tercer sector de las Islas Baleares) coinciden —usando diferentes formulaciones— en dar un tratamiento diferencial a aquellas entidades que "tienen establecida jurídicamente la obligación de reinvertir cualquier beneficio en la misión de la organización o, lo que es lo mismo, la imposibilidad de distribuir beneficios". (Ley 3/2018 de las Islas Baleares, de 29 de mayo, del tercer sector de acción social, art. 3.2.a). En el caso de la ley balear, se incluyen también otros criterios, como los de arraigo y propósito.

Tal como se puede observar, el legislador ha establecido un trato preferente en favor de los CEE sin ánimo de lucro, pues estima que con ellos no solo se promueven las oportunidades de empleo demandadas por la CDPD (cfr. art. 27.h), sino que, además, se garantiza que las ayudas públicas se destinen única y exclusivamente al objeto social para los que fueron creados, asegurándose la reinversión de todas las ganancias. Como efecto colateral, además, con medidas de este tipo se desincentiva a los CEE a centrarse únicamente en las ganancias y, en consecuencia, se promueve la contratación de todos los tipos de personas con discapacidad, independientemente de su tipo y grado de discapacidad, y productividad.

La elección de la figura de configuración jurídica concreta aparece, pues, como un filtro imprescindible para evaluar qué entidades del mundo social deben merecer la consideración de privilegio especial por parte de la Administración. De hecho, se trata de impedir cualquier posibilidad de "patrimonialización" de las ayudas públicas a las manos privadas en la ED, vía reparto de dividendos o vía venta de la actividad. Con este objetivo, tan solo fundaciones, asociaciones de interés público y cooperativas sin ánimo de lucro impiden *de iure* y *de facto* dicha "patrimonialización". Por tanto, esas deben ser las figuras utilizadas por las ESDED, ya sea como promotoras directas de la actividad o como titulares de otras configuraciones jurídicas que desplieguen el propósito de integración de las PCD y con especiales necesidades de apoyo.

1.3. Proceso de cocreación con los agentes implicados

Para que la implantación del nuevo modelo sea efectiva y pueda garantizarse su éxito, es necesario contar con la implicación de los principales agentes. El nuevo modelo debe articularse a través de un proceso de cocreación, principalmente entre las entidades sociales y las administraciones públicas, basado en la confianza, la transparencia, la corresponsabilización y la rendición de cuentas. También es preciso implicar a las empresas del mercado laboral ordinario, sin las cuales no podrá darse de forma plena la integración socio-laboral.

Cada uno de estos agentes —empezando por las entidades sociales— debe asumir un papel en la ejecución del modelo, a partir de sus intereses y responsabilidades, poniendo en juego sus capacidades y recursos. Para el éxito del modelo se requiere la acción concertada y la complicidad de todos ellos, con el fin de que puedan ver no solo las ventajas que ese modelo puede aportarles, sino, sobre todo, la conveniencia del esfuerzo para conseguir hacer realidad un objetivo tan valioso como el de la plena integración de las PCDED.



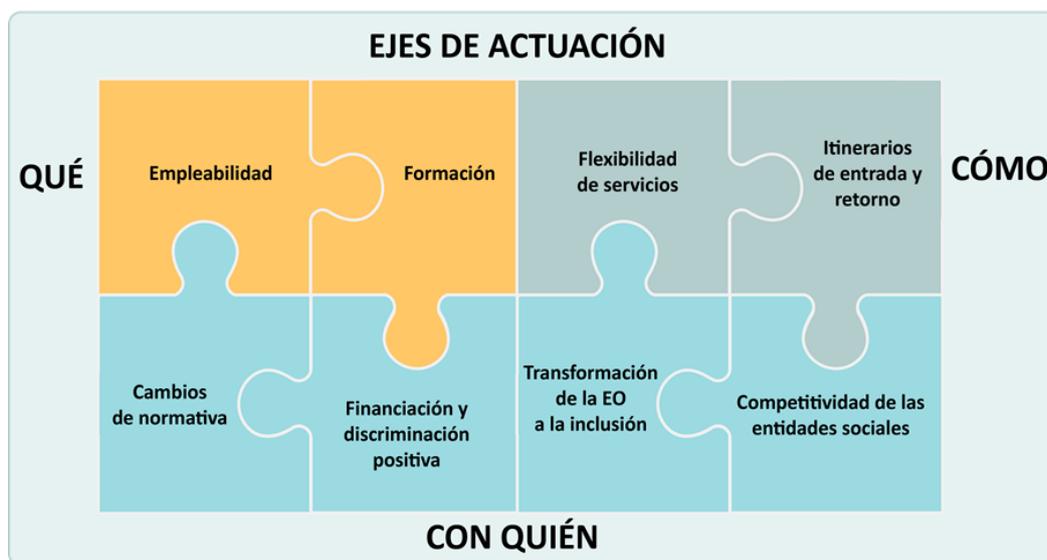
2. Ejes clave para la ejecución del nuevo modelo

Definimos ocho ejes clave sobre los que se debe apoyar el nuevo modelo para garantizar su correcto desarrollo (véase la **Figura 39**). Estos ejes pretenden responder a tres cuestiones básicas que enmarcan el diseño y la ejecución de un modelo que dé garantías de éxito a la integración social y laboral de las PCDED:

- QUÉ hay que hacer para conseguir la integración social y laboral de las PCDED. Cuáles deben ser los contenidos que se transmitan a través de ese modelo para crear las condiciones de igualdad de oportunidades y de equidad que este colectivo necesita para conseguir un trabajo y una vida dignos.
- CÓMO se conseguirá esta integración. Cuáles son los procesos que aseguran que esos contenidos puedan darse, teniendo en cuenta las características y necesidades propias del colectivo de las PCDED.
- A QUIÉNES hay que implicar para que este modelo pueda implantarse con éxito. Cuáles son las acciones —y actitudes— que se necesitan de los distintos agentes implicados para que los procesos puedan ser implantados y los contenidos puedan ser transmitidos de modo satisfactorio.

Figura 39

Ejes clave para la ejecución del nuevo modelo



Fuente: Elaboración propia.

Describimos a continuación cada uno de estos ocho ejes, con las ideas rectoras que deberían tenerse en cuenta a la hora de formular propuestas de actuación concretas.

2.1. Desarrollo pleno de la empleabilidad de las PCD y con necesidades especiales de apoyo

1. La mejora de la empleabilidad de las personas debe ser un objetivo programático de las entidades dedicadas a la integración de las PCDED.
2. La empleabilidad debe ser entendida como el grado en el que las habilidades y las capacidades de la persona se ajustan a las necesidades específicas del mercado de trabajo.
3. La empleabilidad es fruto de la formación, la edad, el lugar de residencia, el tipo de discapacidad y otras características personales de las PCDED que puedan influir en el desempeño del puesto de trabajo.
4. Es preciso superar el actual sistema de evaluación de certificados de discapacidad y sus grados, y transitar hacia una definición realista e individual de la empleabilidad de las PCDED y de su productividad según las circunstancias de su puesto de trabajo, asegurando que los criterios son aplicados de forma consistente y homogénea en todo el territorio.
5. Para determinados colectivos con especiales dificultades en términos de empleabilidad, el empleo en un CEE podría ser un objetivo en sí mismo, sin menoscabo de la transición al empleo en empresas ordinarias para aquellas personas cuyas características lo puedan aconsejar, y siempre con los apoyos y ajustes que aseguren que la integración será un éxito.
6. Los profesionales de las entidades dedicadas al apoyo social y, entre ellas, las que desempeñan su labor en los CEE, son las mejor situadas para poder valorar la empleabilidad de las PCDED y determinar en cada momento el entorno de trabajo que mejor se adecúa a sus circunstancias, ya sea empresa ordinaria, un CEE o un centro ocupacional en el caso de las PCDI. De cualquier forma, esta valoración interna de la empleabilidad debe ser propositiva y ha de someterse a una valoración externa objetiva por parte de la Administración que, con su valoración, le conferiría carácter de derecho individual.

2.2. La formación como pieza clave del modelo integral que asegura la empleabilidad

1. La formación es el gran elemento transformador y, en la mayoría de ocasiones, el auténtico pasaporte para la empleabilidad. El gran reto con el que se encuentran las entidades es el de desarrollar la empleabilidad a través de una formación de calidad, unida al desempeño profesional y adecuada a las condiciones particulares de cada persona con discapacidad y con especiales dificultades.
2. Las fórmulas mixtas de empleo y formación —como sería el caso de la formación dual adaptada— parecen ser el camino más apropiado para el desarrollo de habilidades y competencias profesionales entre el colectivo de las PCDED. El modelo desarrollado y aplicado con notable éxito por la entidad Amadip de las Islas Baleares puede considerarse un referente a seguir.
3. La formación dual permite establecer un puente entre el ámbito formativo y el laboral, al buscar una mayor integración entre la teoría y la práctica laboral, primando claramente esta última y ajustándose a las características de las PCDED, a quienes les resulta más fácil aprender en contextos concretos. Los CEE funcionan como una empresa ordinaria, de modo



que el aprendizaje que se adquiere en ese entorno puede ser fácilmente replicable después en otros entornos similares.

4. La formación dual permite obtener un certificado profesional CP, oficial y homologado. Este certificado acredita la adquisición de una serie de competencias técnicas, que capacitan para el desempeño de perfiles relacionados con el puesto de ayudante o auxiliar bajo supervisión para la ejecución de una determinada actividad. Estas son las ocupaciones con mayor proyección laboral para el colectivo de las PCDED, tanto en la empresa ordinaria como en los CEE. Actualmente, ya constan en el fichero de especialidades formativas trece especialidades adaptadas (comercio, jardinería, agricultura ecológica, etc.).

2.3. Flexibilidad completa entre los servicios sociales y laborales, atendiendo al ciclo vital de la persona y a su desarrollo

1. Un modelo integral de atención a las PCDED debe basarse en la posibilidad de diseñar un itinerario individualizado para cada persona a lo largo de su ciclo vital, de forma que los recursos que se ponen a su disposición tengan la máxima flexibilidad para adaptarse a las necesidades y circunstancias cambiantes.
2. El modelo —predominante en la actualidad— de "cajas cerradas", que dificulta el tránsito entre los diversos recursos sociales y de empleo (centro ocupacional, CEE o empresa ordinaria), no se corresponde con las necesidades de las personas ni con sus ciclos vitales. El desarrollo integral de las personas, la integración como objetivo último y la inclusividad como marco de convivencia social requieren de recursos abiertos y comunicados, así como de apoyos compartidos.
3. El itinerario personalizado es una apuesta para que cada persona tenga, en cada momento, la ubicación y los apoyos desde los que mejor pueda desarrollar los tres ámbitos clave: la autonomía en el ámbito personal y social, la formación para el desarrollo de competencias personales y/o profesionales, y un trabajo digno —ya sea en un centro ocupacional o a través de una contratación laboral en la empresa ordinaria o en un CEE— en función de la situación en la que se encuentre la persona en su proceso de inserción.
4. En un nuevo modelo que apueste por la comunicabilidad entre los distintos ámbitos, podrán darse todas las combinaciones necesarias que favorezcan a lo que las PCDED necesiten en cada momento. Así, por ejemplo, podrán darse modelos de trabajo a tiempo parcial en CEE o en empresas ordinarias, complementados con actividades en un centro ocupacional en el caso de PCDI; o bien modelos que convivan en un mismo espacio, sin necesidad de una separación física, como un centro ocupacional con un CEE.
5. Insistir en que los contratos a tiempo parcial deberían, como criterio general, compatibilizar las prestaciones económicas sociales de rentas básicas, las rentas de ingresos mínimos o complementos de rentas de trabajo con el empleo, al menos, hasta 1,5 veces el SMI.
6. En este nuevo modelo, y atendiendo específicamente a las PCDI, el servicio ocupacional debe configurarse como el eje vertebrador que preste los recursos que necesitan las PCDI para lograr su máximo desarrollo personal y social, formativo y de inserción laboral. En este sentido, es preciso garantizar una plaza de centro ocupacional para cualquier persona con PCDI. Este es un aspecto fundamental del modelo de trabajo para garantizar la misma atención a todo el colectivo con independencia de su trayectoria profesional y personal. Desde el servicio ocupacional debería prestarse apoyo a personas que, debido a situaciones particulares —como

la necesidad de promoción al empleo o de reducción de jornada por deterioro físico o intelectual— precisen y deseen combinar el apoyo de un servicio ocupacional con un empleo. Por ejemplo —como hemos dicho antes— debería ser posible compatibilizar un empleo en un CEE a tiempo parcial con la realización de actividades de aprendizaje y bienestar, formación y ocupación a través del servicio ocupacional durante el resto de la jornada.

7. Los modelos aplicados en las Islas Baleares, el País Vasco y Navarra son claros referentes de la factibilidad del tránsito hacia las “cajas abiertas”. En las Islas Baleares, las plazas ocupacionales concedidas vía concierto pueden utilizarse a tiempo parcial según las necesidades de las PCDED. Hay, pues, un número de plazas concedidas que “sirven” a un número mucho mayor de personas por el efecto de la utilización a tiempo parcial. En Navarra, la apertura entre centros opcionales y CEE es completa, sin segregación específica de los espacios utilizados, concediendo una completa flexibilidad a su modelo.
8. En el caso específico de las personas afectadas por problemas de salud mental, la inexistencia de recursos de cartera específicos puede representar, *de facto*, una dificultad añadida a la concreción de esa necesaria flexibilización. Las limitaciones actuales del modelo de salud mental dan escasas oportunidades desde el ámbito social y de la empleabilidad, ya que está excesivamente conceptualizado desde el eje sanitario y muy poco desarrollado en la esfera de la compatibilidad de las políticas activas con las pasivas. En salud mental, como en cualquier otro ámbito de la discapacidad o de la exclusión social, la disponibilidad, flexibilidad y compatibilidad de los recursos públicos y de las políticas de apoyo al proyecto de vida de las personas constituyen una cuestión de derecho y de dignidad.

2.4. Itinerarios libres de entrada y salida entre servicios sociales y laborales, con vías de regreso sin riesgo para los usuarios

1. La consideración de las especiales circunstancias y grados de empleabilidad de las PCDED debe llevar a establecer distintas modalidades en cuanto a los objetivos de transición, que permitan ajustar en qué casos, plazos y circunstancias la transición al empleo en el mercado laboral ordinario puede ser un objetivo explícito.
2. No contemplar la distinta empleabilidad de las PCDED puede perpetuar la idea de que el empleo ordinario es siempre preferible al empleo en un CEE, cuando, en muchos casos, —después de un análisis individualizado— puede no ser así.
3. En cualquier caso, la inserción en la empresa ordinaria —contando con la voluntad de la persona afectada— debe contar con los apoyos de ajuste personal, social y laboral necesarios para realizar un seguimiento y dar el soporte necesario para que la integración sea un éxito. En este sentido, debería quedar reservado exclusivamente a las ESDDED la prestación de servicios de ajuste y soporte a la actividad laboral de las PCDED insertadas en la empresa ordinaria.
4. Es especialmente importante contemplar la posibilidad de que la transición al empleo ordinario no se complete de modo satisfactorio, de forma que este fracaso no deje a la PCDED en una situación de indefensión o de pérdida de su empleo, garantizándose la reincorporación al CEE de forma inmediata.
5. De igual manera, deben contemplarse las situaciones de envejecimiento prematuro para las PCDI o de cronicidad para las personas con PSM, que también pueden llevar a esa misma situación de indefensión. En este sentido, es preciso establecer un mecanismo de valoración



y seguimiento del envejecimiento prematuro a partir de los 45 años, determinando cuál es la mejor alternativa para la persona.

- 5.1 Continuar trabajando a tiempo completo en el CEE, pero con un soporte salarial *ad hoc* de la Administración que compense la clara disminución de la productividad.
 - 5.2 Continuar trabajando a tiempo parcial compatibilizando, por ejemplo, en las PCDI, con una plaza en el centro ocupacional, o de servicios *ad hoc* que se puedan crear para personas jubiladas. En este caso, el soporte salarial *ad hoc* de la Administración se daría por el porcentaje de jornada trabajado y se compatibilizaría con la prestación por jubilación correspondiente por la parte de la jornada no trabajada.
 - 5.3 Permitir la jubilación anticipada a los 45 años con prestaciones que no supongan reducciones sobre las jubilaciones previstas actualmente en el ámbito de la discapacidad.
6. En cualquier caso, estos mecanismos deberían ponerse en marcha por un equipo de profesionales de áreas múltiples dependiendo de la Administración Pública y en coordinación con los CEE, y utilizando también al personal especializado de las mutuas laborales.
 7. El tránsito al empleo ordinario como objetivo explícito marcado por la Administración debería reservarse exclusivamente para los centros de iniciativa empresarial que emplean a personas con un mayor nivel de empleabilidad. En estos casos, el grado de cumplimiento de las políticas de inclusión debería formar parte de la información que anualmente deben presentar estas entidades a los registros oficiales. Los objetivos a fijar para la inserción de las PCDED en la empresa ordinaria desde los CEE deben, forzosamente, ser muy limitados, atendiendo a las conocidas dificultades de integración.
 8. Una alternativa a explorar —que probablemente incentivaría el tránsito a la empresa ordinaria— sería que las PCDED pudieran llevar consigo la “mochila” de ayudas de la Administración durante las primeras etapas de su trabajo en el empleo ordinario.

2.5. Desarrollo de la competitividad y la sostenibilidad financiera de las entidades sociales del sector

1. Los CEE aportan un valor social añadido respecto al empleo ordinario, al ofrecer un trabajo y una estabilidad que en condiciones ordinarias no serían posibles. El reto es mantener el propósito social de los CEE asegurando, al mismo tiempo, la viabilidad económica, la competitividad y la sostenibilidad financiera de estas entidades.
2. Aunque la prioridad debe darse al propósito social, y los recursos financieros deben verse como medios para el cumplimiento de este propósito, y no como fines en sí mismos de la actividad de los CEE, no hay que perder de vista las sinergias que se pueden crear entre estos dos aspectos. Por una parte, las debilidades del modelo mercantil pueden acabar convirtiéndose en debilidades del modelo asistencial; por el contrario, un modelo mercantil sólido permitirá pensar en modelos asistenciales de calidad, porque se generarán más recursos para dedicarlos a ese propósito.
3. La crisis ha tenido un doble efecto para los CEE de iniciativa social. En primer lugar, las dificultades competitivas de los clientes se han transmitido a los precios y, en segundo lugar, las administraciones disponen de menos recursos para un número cada vez mayor de necesidades. En este entorno de márgenes muy comprimidos y financiación pública congelada no es fácil que subsistan iniciativas cuyo propósito es dar trabajo a las PCDED.

Es una realidad que las entidades dependen para su sostenibilidad económica de la financiación/subvención pública y que ésta debe corresponder a esa necesidad.

4. En este sentido, la mayor amenaza para la estabilidad financiera de los CEE es el incremento del SMI, que actúa como ariete de la inflación de costes laborales de los centros. Es preciso, por tanto, y en primer lugar, acompañar a esos incrementos de SMI con la financiación extra *ad hoc*. En su defecto, definir un SMI específico para los casos de las PCD y, como último recurso, es preciso poder reactivar los contratos de bajo rendimiento, reconociendo aquellos casos en los que la productividad se sitúe por debajo del nivel de empleabilidad. En estos casos, y siempre que se considere deseable para la persona y que esa actividad laboral contribuya a su desarrollo e inserción social, debería existir un equipo de profesionales independientes que validase la aplicación y las condiciones de los contratos de bajo rendimiento. Serían equipos multiprofesionales dependientes de la Administración y en coordinación con los CEE.
5. Por otra parte, para que las ESDED ganen grados de libertad económica y financiera y refuercen su sostenibilidad, deben ir migrando hacia modelos de negocio de mayor complejidad que incluya la fabricación y comercialización de productos propios que permitan márgenes más elevados y sostenibles. Para ello, se requiere la incorporación creciente de perfiles con mayor especialización y polivalencia. Todo ello aconseja que el número mínimo de personas con discapacidad en los CEE se reduzca del actual 70% a un 50%, o bien que se generalice el método de cálculo que excluye del ratio a las unidades de apoyo y a aquellos perfiles profesionales que no pueden ser ocupados por personas con discapacidad.
6. Igual que los CEE son admirados por su impacto social, también deberían serlo por su excelencia en la gestión de los negocios que impulsan. La capacidad de competir está íntimamente unida a la calidad de los gestores y a la robustez de los modelos de negocio y de gestión. El futuro pasa, necesariamente, por mejorar la formación de los gestores, por la capacidad de atraer talento y por el fortalecimiento de los sistemas de gestión en línea mediante la implantación de los aplicados por las compañías más avanzadas. También supone diseñar modelos de negocio basados en sectores y actividades que aporten valor añadido, o comercializar productos y servicios con mayor margen. Esta transformación requiere una gestión profesional —audaz y con sentido empresarial— respecto a decisiones de inversión y de innovación, de capacitación de los empleados y de cambios relevantes en los patrones productivos y organizativos de los centros.
7. La limitación de recursos en la Administración y la dificultad de competir obligan a ganar tamaño y buscar alianzas e iniciativas de colaboración empresarial que permitan la aparición de economías de escala, así como repartir esfuerzos en actividades como las relacionadas con la investigación, el desarrollo y la innovación. Hay que luchar contra los personalismos y los modelos cerrados, y apostar decididamente por hacer entidades más sólidas.

2.6. Sensibilización de las empresas ordinarias y transformación efectiva en entornos abiertos e inclusivos

1. Queda un largo camino por recorrer para sensibilizar a las empresas ordinarias sobre su responsabilidad en la integración de colectivos con discapacidad. Cuando la CDPD de las Naciones Unidas reclama, en su artículo 27, entornos “laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad”. Para ello, las empresas tienen que incorporar a los paradigmas de diseño organizativo dominantes —basados en la eficiencia y la productividad— los nuevos paradigmas de apertura e inclusión. Y eso les obliga a adaptar los puestos de trabajo



y dotarse de apoyos en materia de personal especializado para realizar tareas de ajuste social y laboral con las PCDED.

2. Por tanto, además de la línea de sensibilización, hay que seguir apostando por la línea del cumplimiento legal. El modelo español —y también el comunitario— ha optado por medidas de obligación de inserción basadas en cuotas de reserva de incorporación de personas con discapacidad. A pesar de que en España este requisito se incumple en muchas empresas, debería apuntarse a aumentar el porcentaje de cuota de reserva como ocurre, por ejemplo, en Alemania (cuota del 5%). Además, el incumplimiento de la cuota debería llevar asociado automáticamente el pago de un canon, que permitiese constituir un fondo nacional para la mejora de la empleabilidad de las PCD.
3. Otro incentivo sería utilizar el ámbito de la contratación pública. La nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, es un avance muy significativo, ya que en su artículo 27 prohíbe taxativamente la contratación con las distintas administraciones públicas de aquellas empresas que incumplan la cuota de reserva, para lo cual les exige la presentación de una declaración responsable. La Ley está ahí: ahora toca asegurar su estricto cumplimiento.
4. Siguiendo la experiencia de algunas CC. AA., debería fomentarse —mediante una actuación concertada entre las entidades y la Administración— que las empresas que hayan recibido ayudas públicas para su ubicación, inversión, etc., en justa contraprestación a las facilidades recibidas inserten a personas con discapacidad y especiales dificultades en sus plantillas. El modelo navarro es un buen ejemplo de complicidad entre las ESEDE y la Administración para el logro de enclaves en empresas ordinarias de gran tamaño.

2.7. Financiación del conjunto y discriminación positiva

1. Principio de igualdad de oportunidades y orientación al estímulo del crecimiento, la innovación y la mejora de la empleabilidad de las personas.
2. Los modelos ya en marcha en otras CC. AA. —Islas Baleares, Euskadi y Navarra— incorporan en su esquema de financiación la discriminación/acción positiva tanto hacia las PCDED como hacia las entidades de iniciativa social.
3. Los CEE de iniciativa social deberían ser reconocidos de manera expresa en la normativa relativa al empleo de las PCDED, además de recibir una atención particular en materia de financiación pública, dado que esta financiación revertirá en la integración de las PCDED, generándose un efecto multiplicador de las ayudas recibidas.
4. Del mismo modo, los desarrollos de la Ley 5/2011, de Economía Social, deberían hacer referencia expresa a los CEE de iniciativa social, dado que en su artículo 5 enumera las organizaciones que forman parte de la economía social.
5. La configuración de la financiación pública debe articularse en tres niveles:
 - a) Financiación universal, discriminando la naturaleza social del que emprende la iniciativa.
 - b) Financiación a la empleabilidad, financiando los proyectos que tengan como objetivo mejorar la empleabilidad y el desarrollo de itinerarios formativos y de los planes de carrera de las PCD, discriminando positivamente a los colectivos con especiales dificultades.

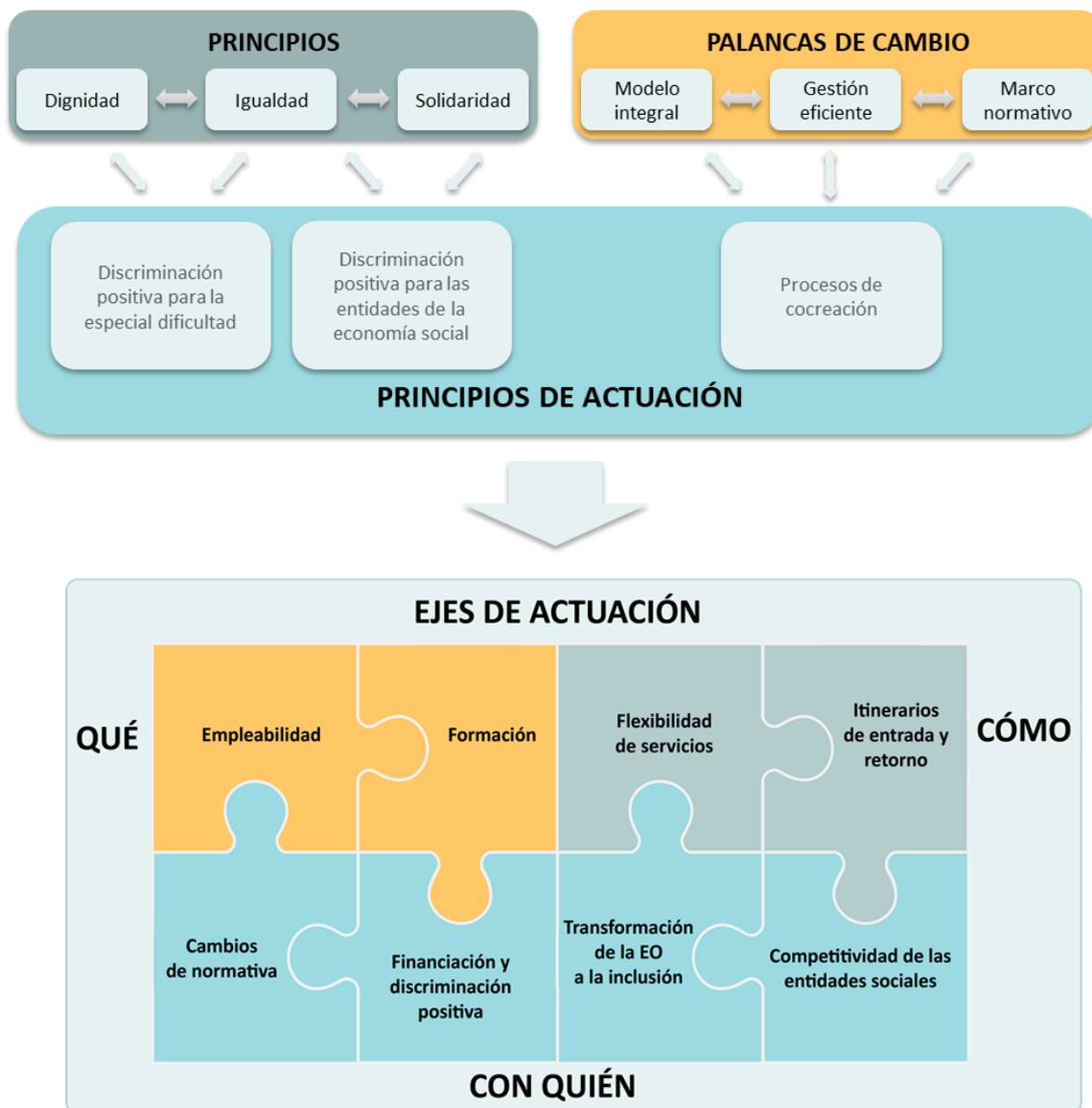
- c) Financiación a la competitividad, asistencia técnica, saneamiento financiero e inversiones productivas, formalización de alianzas, etc., y todo aquello que mejore la posición competitiva de los CEE.
6. Sería también muy aconsejable establecer acuerdos plurianuales de financiación con la Administración para evitar el problema recurrente de los acuerdos de financiación anual, que dificultan la gestión administrativa y acaban difiriendo el cobro de las subvenciones del ejercicio hasta bien entrado el año, con consecuencias muy negativas en el flujo de caja de las entidades.

Como ya se comentaba en el capítulo cuarto acerca de los retos, realidades y contexto, el modelo catalán está claramente infrafinanciado, arrastra un retraso muy relevante debido a los recortes del período 2012-2016 y no atiende suficientemente a la especial dificultad dentro de la especial dificultad. La muy relevante presencia en las ESDED de personas con discapacidad y con especiales dificultades de edades superiores a los 45 años y con certificados superiores al 65% merecería una atención especial, con financiación discriminada en el SMI, conforme se contempla en los modelos balear y navarro.

2.8. Cambios de normativa autonómica y estatal

1. Prácticamente todos los ejes descritos se apoyan y requieren cambios de normativa legal. Especialmente, los ejes 3 y 4 requieren cambios profundos en la normativa laboral, reformulando la actual RLCE y limitándolos, exclusivamente, a las PCDED, en consonancia con el principio de necesidad. Estos cambios deben ser promovidos en un proceso de cocreación por las entidades y apoyados por las distintas administraciones.
2. Siguiendo con el ejemplo anterior, actualmente las áreas de actuación que establecen los pliegos técnicos para la concertación de plazas del servicio ocupacional de algunas CC. AA., como las Islas Baleares o el País Vasco, coinciden con lo que puede precisar la persona a lo largo de su itinerario vital, e incluyen todas las acciones que recoge nuestro modelo: valoración, orientación, formación, ocupación, y búsqueda y mantenimiento de empleo (ajuste personal y social y/o empleo con apoyo).
3. Por otra parte, debería trabajarse a favor de la armonización de la normativa y la unidad de mercado, de modo que las actuales asimetrías que se dan en la financiación de las distintas CC. AA. no impidan a los CEE prosperar y sobrevivir independientemente del lugar geográfico en el que desempeñen su actividad.

Figura 40
Modelo de inserción socio-laboral de las PCDED. Visión global



Fuente: Elaboración propia.



Epílogo

En muchos CEE con propósito mercantil, es moneda común la selección de los trabajadores con discapacidad con menores dificultades de adaptación y, por ello, con mayores capacidades productivas, para acogerse a las subvenciones públicas. Este camino, perfectamente legal, no puede ser una alternativa para una integración efectiva y justa de las PCDED. Y no lo puede ser porque la discriminación de la discapacidad con base en su capacidad productiva supone, *de facto*, el descarte de las PCDED que precisan y merecen un apoyo especial.

Por ello, creemos firmemente que la generación de oportunidades de trabajo y la inclusión de las PCDED requieren de los CEE que pertenezcan a entidades sociales con propósito social, nacidas de los movimientos asociativos representantes de las PCDED y/o sus familias, que aseguren los derechos individuales que la simple lógica del mercado no es capaz de atender. Porque en un mercado de trabajo y en entornos laborales crecientemente excluyentes y que generan menos oportunidades de empleo, las empresas sociales que emergen del sector asociativo y que se configuran como fundaciones, asociaciones de interés público o cooperativas sin ánimo de lucro son el instrumento eficaz para promover la inclusión social y apostar por el desarrollo de las capacidades laborales de las PCDED.

Por tanto, los CEE de las ESDED ni son un fin en sí mismos, ni son camino de obligada transición a la empresa ordinaria; y no son ni una cosa ni la otra porque apuestan por las dos realidades. Deben contemplar la inserción en las empresas ordinarias, sin descartarla y comprometiéndose a ella —con los apoyos específicos y bien financiados—, en la medida en que se den las oportunidades y la voluntad individual de las PCDED en el tránsito. Si, por el contrario, el camino es el trabajo en el propio centro, este trabajo debe asegurar una formación de calidad centrada en la empleabilidad (que contemple, incluso, que se puedan lograr certificados profesionales oficiales), con unos soportes de ajuste y unas normativas diseñadas para asegurar el itinerario vital de cada persona con discapacidad y especial dificultad, y que, singularmente, tenga en cuenta la realidad del envejecimiento y la cronicidad prematuros.

Este ha sido el propósito de este libro blanco: destacar las características singulares de las PCDED y con mayores necesidades de apoyo, y repensar los ejes de un modelo que, basado en unos principios de actuación de discriminación positiva, dé cumplida respuesta a la integración efectiva de las PCDED vía formación, ocupación y trabajo.

La revisión de los modelos de financiación pública de los CEE de las ESDED es urgente. El sector entero está en riesgo de desaparición en Cataluña si no se articulan medidas de urgencia. No habrá largo plazo si no se subsiste en el corto plazo, y esa subsistencia está gravísimamente amenazada en estos momentos. Pero, por otra parte, hay que apostar por ese nuevo modelo más allá de las contingencias, y dar respuesta a las realidades, retos y contextos expuestos ampliamente en el capítulo 4 de este libro blanco. Necesitamos, por tanto, un adecuado equilibrio entre el enfoque inmediato del modelo financiero de subsistencia, y el afán de futuro de un modelo completo que, partiendo de lo construido en los últimos treinta años, permita superar la prueba de futuro de —por lo menos— los próximos treinta.

En este nuevo modelo es vital la cocreación entre el sector, la sociedad y la Administración. Es vital que la Administración asuma los criterios de discriminación positiva, tal como se ha sugerido repetidamente a lo largo de distintos capítulos en este libro blanco en términos del colectivo de las PCDED y las ESDED que los sirven. Y es también vital que la Administración ponga determinación y decisión en el modelo de llegada, compartido con el sector. Pero es igualmente vital que el sector dé un paso al frente, repensando sus modelos de negocio y gestión, con el fin



de reforzar la sostenibilidad económica que asegure una base sólida sobre la que asentar el enorme impacto social de su actividad.

Las PCDED merecen este esfuerzo compartido y esa amplitud de miras. Y el país merece seguir siendo referente de humanidad apostando, como lo ha hecho en los últimos treinta años, desde la sociedad civil y con la complicidad de la Administración, por hacer realidad el derecho a la formación, ocupación y trabajo del colectivo de personas con discapacidad con especiales necesidades de apoyo. Ojalá todos sepamos responder con generosidad e inteligencia a esos retos planteados y transmitir el testigo a las nuevas generaciones.

www.iese.edu

Barcelona
Madrid
Munich
New York
São Paulo



A Way to Learn
A Mark to Make
A World to Change

