

**LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON
DISCAPACIDAD A TRAVÉS DEL MERCADO DE TRABAJO PROTEGIDO: Aspectos
críticos para su mantenimiento y desarrollo sostenible**

Resumen ejecutivo

PREÁMBULO

La Estrategia Europea de Empleo 2020, establece como uno de los objetivos clave para conseguir un desarrollo inteligente, sostenible e integrado en la UE, la **promoción de políticas de inserción laboral para las personas con discapacidad**. Como consecuencia de ello, es absolutamente prioritario que los diferentes Estados miembros articulen un **sistema efectivo de inclusión y mejora de la empleabilidad**, a través del cual, en primer lugar, incrementar de manera sustancial las tasas de actividad y empleo y, en segundo término, reducir de manera drástica las tasas de desempleo que afectan muy especialmente a este colectivo.

Esta Estrategia coincide en el tiempo con lo que todos los indicadores económicos califican como el final de la crisis económica, una de cuyas consecuencias directas ha sido la adopción por parte de los poderes públicos de una política de **contención y reducción del déficit público**, en el marco de la cual se está procediendo a una **reestructuración de los criterios en base a los cuales se ofrecen y financian determinados servicios públicos**. En este escenario, y como ocurre también en otros ámbitos, el Gobierno español está replanteando la distribución de los fondos destinados a las políticas activas de empleo y otras medidas de apoyo a la contratación, hecho que provoca la lógica inquietud dentro del conjunto de entidades y organizaciones que trabajan en este ámbito y, en especial, el de aquéllas cuya subsistencia depende precisamente del mantenimiento de ciertas ayudas o subvenciones públicas.

En este contexto, precisamente, la entrada en vigor de la Ley 5/2011 de Economía Social, pese a que por el momento no haya tenido desarrollo reglamentario ni haya venido acompañada de medidas específicas de estímulo, va a suponer sin duda un **nuevo reactivo para las entidades que desarrollan actividades de interés general económico y social**, dentro de las cuales están los centros especiales de empleo. La voluntad pública, tanto a nivel comunitario como estatal, de promover esta "*nueva economía*" exige **replantear de forma radical la tradicional dicotomía entre "la iniciativa privada" y la "iniciativa social"**. En primer lugar, exigiendo que las entidades que históricamente se han autodefinido como "*sociales*" asuman **dinámicas y procesos competitivos que les permitan operar de forma sostenible en el mercado**. Y en segundo lugar, exigiendo que la normativa legal que venía regulando estas actividades bajo esta lógica antagónica, se reforme en profundidad, **favoreciendo y premiando la implantación de políticas de RSE en las "empresas ordinarias" y ampliando y flexibilizando las actuales formas jurídicas de las que se pueden valer las organizaciones que sean calificadas como "empresas de la economía social"**.

Dicho con otras palabras, el desarrollo de la "*nueva economía*" requiere que se superen concepciones ideológicas propias de la, hasta ahora denominada "*economía de mercado*", en la que tenía cierto sentido presentar como antagónicas a las "*empresas con ánimo*" y "*sin ánimo de lucro*". **La nueva economía se orienta y persigue el bien común y el valor compartido**. Y para que pueda crecer, necesita que todos los instrumentos mercantiles y fiscales se actualicen y pongan a su servicio, ya que sólo de esta manera podrá ser una economía productiva y transformadora.

Se trata de un debate abierto y polémico, pero necesario para poder gestionar de manera adecuada el cambio y evitar posicionamientos especulativos, cuya intencionalidad puede estar motivada, precisamente, por una resistencia a ese cambio y por la voluntad de preservar un *status quo*, que claramente se ha demostrado que no es efectivo.

El informe que se presenta, pretende **ofrecer argumentos objetivos y técnicos, a través de los que contribuir de manera constructiva a este cambio**, en un **momento decisivo** en el que como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 1/2013 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, **van a ser necesarios en el corto plazo cambios importantes en las políticas de empleo para las personas con discapacidad.**

1. *La discapacidad en el mercado de trabajo*

La evidencia estadística y buena parte de los numerosos estudios e informes existentes sobre la materia (recogidos en parte por M.A. Verdugo, C. Jenaro y M. Campo, Report on the employment of disable people in European Countries, VT 2007/2005), muestran una situación claramente negativa respecto de los indicadores de empleo de las personas con discapacidad. Así:

- Las **tasas de desempleo e inactividad, son más altas entre la población con discapacidad que entre la población sin discapacidad y se sitúan por encima de la media europea**, a distancia de los países del centro y el norte de la UE.
- Las **tasas de desempleo de larga duración son también superiores tanto en relación con la población sin discapacidad, como a nivel comparado entre la población con discapacidad de los diferentes Estados miembros de la UE** (Argüelles, 2005; Colectivo Ioé, 2003; De Cabo, Gago & González, 2003; Fundación ONCE, 2005; IMSERSO, 2004; Minguijón, Penacho & Pac, 2005; MTAS, 2005).
- Las personas con discapacidad **han incrementado su tasa de desempleo en mayor medida que las personas sin discapacidad y presentan mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, una vez pierden su empleo.**
- Los trabajadores con discapacidad presentan **mayores tasas de temporalidad en el mercado ordinario que la que presentan las personas sin discapacidad** y sufren una elevada tasa de rotación, hecho que evidencia una **mayor precariedad** para este colectivo dentro del mercado ordinario (Jordán de Urríes, Verdugo y Vicent, 2005).
- Dentro del colectivo de personas con discapacidad, **las personas discapacitadas con especiales dificultades tienen mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo** y presentan una tasa de actividad más baja, si bien el incremento de la tasa de desempleo, con respecto a otros colectivos de personas con discapacidad no es significativamente superior (Argüelles, 2005; Colectivo Ioé, 2003; De Cabo, Gago y González, 2003).
- España es uno de los países de la UE con **tasas más bajas de empleo entre las personas discapacitadas con especiales dificultades** (Argüelles, 2005; Colectivo Ioé, 2003).
- Esta situación, se agrava aún más en **relación con el factor género** (Colectivo Ioé, 2003; De Cabo, Gago y González, 2003; Fundación ONCE, 2005; García y Argüelles, 2006; IMSERSO, 2004; Minguijón, Penacho & Pac, 2005; SEPECAM, 2007) **y con el factor edad** (Jordán de Urríes, Verdugo y Vicent, 2005).
- Los trabajadores con discapacidad **están claramente subrepresentados en el sector primario y se concentran especialmente en el sector servicios**, normalmente en actividades de poco valor añadido (Minguijón, Penacho & Pac, 2005).

2. ***El papel esencial de los CEEs en las políticas de integración y mejora de la empleabilidad de las personas con discapacidad***

En este escenario, los **Centros especiales de empleo (en adelante, CEEs)**, constituyen una **experiencia de éxito a nivel europeo** (KPMG, 2012) y son actualmente una **fuerza fundamental de contratación y desarrollo profesional para las personas con discapacidad**.

En este sentido, debe destacarse que la **plantilla de los CEEs en 2011 estaba formada por un 48% de personas con discapacidad física, un 42% con discapacidad psíquica y un 10% con discapacidad sensorial, datos que se corresponden aproximadamente con la estructura de la población con discapacidad en el Estado español**.

Pese a la inexistencia de datos oficiales, algunos estudios señalan que la tasa de tránsito del mercado protegido al mercado ordinario puede alcanzar el 55%, de manera que **los CEEs sólo se convierten en el destino final de como mínimo de la tercera parte de las personas con discapacidad que trabajan en ellos**.

Por otro lado, juegan un **papel importante de tránsito dentro de la población ocupada, evitando la expulsión hacia la inactividad o hacia el desempleo**, ya que son destino de retorno de al menos el 12% de las personas con discapacidad que habiendo transitado al mercado ordinario desde los CEEs, fracasan y vuelven al mercado protegido.

Y más allá del tradicional debate sobre su papel finalista o de tránsito hacia el mercado ordinario, existe una realidad incontestable:

- el papel clave de los CEEs con ocasión de la crisis económica, que ha provocado un **sensible descenso en el número de CEEs acreditados pero que, sin embargo, no ha supuesto una disminución de las personas contratadas, sino todo lo contrario, al haberse observado un incremento de las personas con discapacidad contratadas por éstos..**
- su mejor o mayor contribución a la calidad en el empleo, en la medida en que **la duración de los contratos es mayor en los CEEs que en las empresas ordinarias**

Junto a estos datos, y desde una perspectiva macroeconómica, los CEEs -además- contribuyen a un **ahorro tangible en gastos de sanidad, prestaciones y servicios sociales** (KPMG, 2012, p. 11), y contribuyen a **la optimización del talento y la productividad y, con ello, a la generación de riqueza y contribución al crecimiento del PIB** (KPMG, 2012, p. 22 y p. 149 y ss.).

Todo ello nos muestra que, dada la evidente impermeabilidad del mercado ordinario por contratar de forma ordinaria y generalizada a personas con discapacidad, los CEEs deben seguir jugando un papel de visagra.

Y en esta línea, la "*nueva economía*" promovida por la Ley 5/2011 de Economía Social **debería contribuir a "normalizar" a los CEEs y a ponerlos en valor como agentes de cambio** en favor de las políticas de inclusión y mejora de la empleabilidad de las personas con discapacidad.

En este contexto, el reto fundamental al que se enfrentan es:

- que **las condiciones de trabajo CEEs se sitúen al mismo nivel que los estándares del mercado ordinario**

- que, en todo caso, se **exija que sean sostenibles y competitivos, promoviendo que puedan operar de forma abierta en el mercado** y a través de fórmulas diversas y flexibles de colaboración con las empresas ordinarias.
- y, fundamentalmente, que se abandonen las tesis que pretenden circunscribir el ámbito de actuación de los CEEs a aquéllos que sean de "*iniciativa social*" o a aquéllos que den empleo fundamentalmente a personas con discapacidad de especiales dificultades.

Es absolutamente indiscutible que los CEEs, revistan la forma jurídica que revistan, son entidades de la llamada "*economía social*", en la medida en que priman las personas y el fin social sobre el capital, aplican los resultados obtenidos de la actividad económica al fin social objeto de la entidad y promocionan la solidaridad interna y con la sociedad, favoreciendo el compromiso con la igualdad de oportunidades y la inserción de las personas con discapacidad.

En base a ello, **no pueden prosperar las tesis que propugnan que sólo los CEEs de "*iniciativa social*" reciban este calificativo y se beneficien en exclusiva o prevalentemente, de las ayudas públicas para la inserción de las personas con discapacidad**

Si bien éste ha sido un criterio que ha mantenido el reciente Real Decreto Legislativo 1/2013, para aplicarlo a las ayudas económicas de equilibrio presupuestario en garantía de la viabilidad de los denominados CEEs "*sin ánimo de lucro*", los criterios normativos y doctrinales que se utilizan para justificar esta diferenciación e, incluso, ampliarlo a otro tipo de ayudas, **resultan claramente contrarios al art. 14 de la Constitución Española y a la normativa en materia de libre competencia.**

Además, plantean **enormes disfunciones e incoherencias** en el actual contexto de consolidación presupuestaria, en los que más que nunca **es importante disponer de políticas públicas eficaces, eficientes, productivas y efectivas.**

El incipiente marco regulatorio de la Economía Social exige que las entidades de utilidad pública, entre las que se encuentran todos los CEEs, sean **solventes y competitivos**, ya que sólo así conseguiremos crear un tejido empresarial lo suficientemente robusto como para cumplir con su razón de ser y difundir los **valores de integración y generación de valor compartido** que pretende promover.

En este contexto, es necesaria: una reformulación radical y en profundidad del concepto de "*utilidad pública*", en base al cual se legitiman determinadas ayudas económicas públicas y un proceso urgente de racionalización que garantice la "*calidad empresarial*" y el impacto de la actividad productiva que desarrollan los CEEs.

Son éstos, y no los elementos vinculados a la adopción de una determinada forma jurídica en la constitución de las entidades de economía social, las que deben marcar la diferencia en la atribución de determinados recursos públicos. De lo contrario, corremos el riesgo de ideologizar el desarrollo y la promoción de la economía social, incurrir en estereotipos estigmatizantes y maniqueístas asentados en la idea de lo que es supuestamente "*bueno*" (ser una entidad fiscal "*sin ánimo de lucro*") y lo que es supuestamente "*malo*" (ser fiscalmente una "*entidad con ánimo de lucro*"), que no encajan precisamente con los valores que ésta intenta promover y que se escapan absolutamente de la voluntad de fomento de la emprendeduría y la intraemprendeduría.

Por lo demás, **no existen actualmente elementos objetivos que permitan defender en base a una política de discriminación positiva, una distribución diferenciada de recursos para las ayudas salariales que reciben las personas contratadas en los CEEs, en favor de las personas con discapacidad de especiales dificultades.**

La adopción de cualquier medida en este sentido podría entenderse que vulnera la prohibición de incurrir en conductas de **discriminación indirecta y afectaría de manera importante al resto del colectivo de personas con discapacidad**, poniendo en riesgo su continuidad en el mercado de trabajo, dada la enorme impermeabilidad del mercado laboral ordinario en contratar a personas con discapacidad o a determinadas tipologías (no necesariamente grados) de personas con discapacidad.

Es por ello, que deberían valorarse otras alternativas más alineadas con los principios de inclusión, normalización o transversalidad, fomentando una **mayor diversidad poblacional e los CEEs o una mejora en las políticas de adecuación de las personas con discapacidad a los puestos de trabajo**

Todo ello, sin perjuicio de que, evidentemente, se valore la especial contribución que el trabajo tiene como instrumento terapéutico y de normalización social para las personas discapacitadas con especiales dificultades y que, probablemente exijan, pensar en **otros y nuevos instrumentos cualitativos de apoyo que, junto con la dimensión estrictamente asistencial o médica, permitan trabajar la mejora de la empleabilidad dentro de determinados parámetros de razonabilidad.**

Una vez, por tanto, se ha asentado normativamente que es a partir de un determinado grado de discapacidad que la persona se puede beneficiar de un paquete de ayudas dirigidas a su inclusión socio-laboral, lo que no puede sostenerse es que se las penalice a ellas o a aquéllas entidades que les dan empleo.

3. Hacia una reconstrucción de las políticas de empleo de las personas con discapacidad

Una vez expuestos los argumentos en contra de la segmentación que algunos sectores pretenden, entre CEEs de *"iniciativa social"* y de *"iniciativa privada"*, entendemos que, en el marco de un debate constructivo y no excluyente, deben plantearse **algunas propuestas a modo de ejes vertebradores para una posible reforma estructural de la normativa y de las políticas de apoyo a la inserción de las personas con discapacidad en el mercado protegido.**

Como señalábamos anteriormente, el riesgo de plantear cambios normativos en un contexto de crisis es que el motor de dichos cambios sea estrictamente el del ahorro de recursos o el de su mera distribución diferente dentro del sector y no realmente, el de la búsqueda de una mayor eficiencia y efectividad.

Las actuales políticas llevan desplegándose décadas y ello ha permitido tener un diagnóstico de aquéllos aspectos que claramente funcionan, aquéllos que no y aquéllos que requerirían simplemente algunos ajustes. **El modelo actual es un modelo abierto y no excluyente y es en base a estos valores que debe procurarse encontrar los espacios en común desde los que hacer evolucionar el modelo y ajustarlo en mejor medida a los objetivos de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 y la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020.**

Es por ello, que a continuación se exponen algunos ámbitos de trabajo que, en todo caso, deberán estar inspirados y regidos en todo momento por los aspectos nucleares que configuran la misión, la visión y los valores de los CEEs:

MISIÓN	VISIÓN	VALORES
Inserción de personas con discapacidades en el mercado laboral, con viabilidad y sostenibilidad	Buscar y conseguir oportunidades de negocio que permitan que todas las personas con discapacidad susceptibles de trabajar, tengan la oportunidad de tener un trabajo digno y desarrollo personal	Dignidad, respeto, responsabilidad, proximidad, profesionalidad, acompañamiento, ética



Open Data y rendición de cuentas ("accountability"): la necesidad de disponer de buenos sistemas de información y de evaluación previa a cualquier cambio del sistema normativo

Aproximación integral y transversal, pero desde la desagregación de los problemas de origen: la necesidad de diferenciar los paquetes de ayuda en función del "rol" que juega el "factor trabajo" para la persona con discapacidad

Derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio y a la libre elección de la fórmula de inserción: la necesidad de "favorecer" y no "imponer" las políticas de transición desde el mercado protegido al mercado ordinario

Promoción de la igualdad desde la erradicación de la discriminación indirecta y desde la promoción de la diversidad: la necesidad de evitar el fraccionamiento o la ruptura dentro del colectivo de personas con discapacidad en aras a preservar los objetivos de empleo para todo el colectivo

Promoción de la corresponsabilidad y la solidaridad empresarial a través del establecimiento de cambios en las políticas de cuotas y las medidas sancionatorias: la necesidad de hacer cumplir los actuales estándares legales

Promoción de la empleabilidad desde el establecimiento de un modelo de evaluación individual: la necesidad de situar el foco en la persona y en su empleabilidad

Los CEEs como entidades no subsidiarias del mercado ordinario

Establecimiento de garantías al tránsito equilibradas y que no penalicen a los CEEs: la necesidad de dotar a los CEEs de un mayor protagonismo en la intermediación y la interposición

Regulación de la tipología de CEEs desde la asunción inequívoca de su integración en el concepto de "economía social": la necesidad de recurrir a otros criterios de diferenciación que no estén vinculados a la adopción de determinadas formas jurídicas

Los CEEs como "núcleo" y "actor vertebrador" de las políticas de formación y desarrollo profesional de las personas con discapacidad

Los CEEs como instrumento vertebrador en las acciones de selección, intermediación e

interposición

La reorientación del papel de las unidades de apoyo y de los servicios de ajuste

La promoción de la innovación y la competitividad a través de un cambio en la estructura de las ayudas

La promoción de la calidad y de la rendición de cuentas a través de sistemas de auditoría interna permanentes