

La prestación de servicios sociales públicos en España: vías para el emprendimiento desde lo local

Jesús Muyor Rodríguez*

Resumen

La provisión de servicios sociales públicos por parte de entidades privadas adquiere una relevancia significativa en la gestión de las políticas sociales en España. Las organizaciones sin ánimo de lucro dedicadas a la acción social están orientando sus modelos de gestión hacia la prestación de servicios sociales que externalizan las distintas administraciones públicas. Este trabajo revisa las oportunidades de emprendimiento social que se generan desde el ámbito de los servicios sociales en España. Desde una perspectiva autoetnográfica, se analizan concretamente las experiencias llevadas a cabo por las entidades del Movimiento Asociativo de la Discapacidad Física y Orgánica de la Provincia de Almería (España). Las cinco entidades de carácter social que se muestran emplean a 857 trabajadores, un 71,6% con discapacidad, y tienen una cifra de negocio de 12,4 millones de euros. En este contexto, los objetivos de este artículo son reflexionar sobre las dimensiones del emprendimiento social y discutir la participación en el desarrollo de los servicios sociales públicos de este movimiento emprendedor, que hoy tiene un papel de vital importancia en el diseño y la implementación de las políticas sociales.

Palabras clave

Desarrollo local, emprendimiento social, Estado de bienestar, servicios sociales, tercer sector

Clasificación JEL

I31, I38, L31

Cómo citar este artículo: Muyor Rodríguez, J. (2018). La prestación de servicios sociales públicos en España: vías para el emprendimiento desde lo local. *Equidad y Desarrollo*, (31, suplemento), 131-151. doi: <http://dx.doi.org/10.19052/ed.4362>

Fecha de recepción: 21 de julio de 2017 • Fecha de aprobación: 18 de enero de 2018

* Profesor de Trabajo Social, Centro Universitario Adscrito de Trabajo Social, Universidad de Almería (España). Doctor en Sociales y Jurídicas por la Universidad de Jaén (España). Trabajador social. Máster oficial en Dependencia e Igualdad en la Autonomía Personal y máster oficial en Gerontología Social: Longevidad, Salud y Calidad, con especialización en Políticas y Dirección Gerontológica, Universidad de Jaén (España). Programa de posgrado en Gestión y Dirección de Servicios Sociales, Universidad de La Coruña (España). Experto en Atención a la Dependencia por la Universidad de Santiago de Compostela (España). Docente del Centro Universitario Adscrito de Trabajo Social de la Universidad de Almería. Es miembro del grupo de investigación "Gestión de cuidados y evaluación de políticas asistenciales en cronicidad, envejecimiento y cuidados paliativos", de la Universidad de Jaén (España). Correo electrónico: jesusmuyor@ual.es

The Provision of Public Social Services in Spain: Paths for Entrepreneurship from a Local Level

Abstract

The provision of public social services by private entities acquires significant relevance in the management of social policies in Spain. Non-profit organizations dedicated to social action are directing their management models towards the provision of social services that outsource the different public administrations. This paper reviews the social entrepreneurship opportunities generated from the field of social services in Spain. It also analyzes, from an auto ethnographic perspective, the experiences carried out by the entities of the Associative Movement of Physical and Organic Disability of the Province of Almeria (Spain). The five social entities shown have 857 employees, 71.6% of them with disabilities, and with a turnover of 12.4 million euros. In this context, the objectives of this paper are to reflect on the dimensions of social entrepreneurship and to discuss the participation in the development of social services by this entrepreneurial movement, which now plays a vital role in the design and implementation of social policies.

Keywords

Local development, social entrepreneurship, welfare state, social services, third sector

A prestação de serviços sociais públicos na Espanha: vias para o empreendedorismo partindo do nível local

Resumo

A provisão de serviços sociais públicos por parte de órgãos privados adquire uma relevância significativa na gestão das políticas sociais na Espanha. As organizações sem fins lucrativos dedicadas à ação social estão orientando seus modelos de gestão à prestação de serviços sociais que exteriorizam as diferentes administrações públicas. Este trabalho revisa as oportunidades de empreendedorismo social geradas a partir do âmbito dos serviços sociais na Espanha. A partir de uma perspectiva auto etnográfica, analisam-se concretamente as experiências realizadas pelas entidades do *Movimiento Asociativo de la Discapacidad Física y Orgánica de la Provincia de Almería* - Movimento Associativo da Deficiência Física e Orgânica da Província de Almería (Espanha). As cinco entidades de caráter social que se mostram empregam 857 trabalhadores, um 71,6% com deficiências, e têm uma cifra de negócio

Palavras chave

Desenvolvimento local, empreendedorismo social, Estado de bem-estar, serviços sociais, terceiro setor

de 12,4 milhões de euros. Neste contexto, os objetivos deste artigo são refletir sobre as dimensões do empreendedorismo social e discutir a participação no desenvolvimento dos serviços sociais públicos deste movimento empreendedor, que tem atualmente um papel de vital importância no design e a implementação das políticas sociais.

Introducción

La crisis económica en España de los últimos años supone un nuevo marco financiero, social y político que reconstruya la manera de gestionar “lo social” (Velasco, 2012; Zurdo y López, 2013; Castel, 2014; Lorenzo, 2014). Nos encontramos en un contexto donde la desigualdad social se ha extendido de forma exponencial, y donde la igualdad de oportunidades se ha reducido drásticamente. El incremento del desempleo, de la pobreza y la exclusión social refleja un panorama altamente complicado para muchas personas (De Lorenzo y Álvarez, 2014).

La Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN)¹, en su cuarto *Informe sobre el estado de la pobreza* (Llano, 2015), ya alertaba del riesgo de pobreza y exclusión social en España durante el periodo 2009-2013. Algunos de los datos más significativos que se pueden extraer del estudio son:

- En 2013, el índice AROPE² alcanza al 27,3 % del total de la población, lo que supone un total de 12.866.431 personas en riesgo de pobreza o exclusión. Desde 2009 el indicador ha subido 2,6 puntos porcentuales.

1 Es una coalición independiente de organizaciones no gubernamentales y otros grupos involucrados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en los Estados miembro de la Unión Europea. Esta coalición fue creada en diciembre de 1990 por organizaciones que trabajaban dentro de la Unión Europea con personas que viven en situación de pobreza y exclusión. Se ha convertido en un órgano de consulta por parte del Consejo de Europa. Asimismo, EAPN es socio fundador de la Plataforma Europea de Acción Social.

2 Para medir el riesgo de pobreza y exclusión se utiliza en este informe el indicador AROPE, propuesto por la Unión Europea, que hace referencia al porcentaje de población que se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social. Este concepto surge de la concepción multidimensional de la exclusión social y de la consecuente necesidad de establecer un único indicador que recoja de manera eficaz situaciones de vulnerabilidad en las cuales la pobreza es solo uno de los aspectos relevantes. El indicador combina elementos de renta, posibilidades de consumo y empleo.

- La privación material severa ha crecido desde el 4,5 % al 6,2 % entre 2009 y 2012, lo que supone un aumento del 38 %. Entre otras cuestiones, esto refleja las dificultades que tienen las personas para alimentarse adecuadamente, pagar gastos relacionados con la vivienda principal, o bien, su imposibilidad para afrontar algún gasto imprevisto.
- En 2013 había un 11,7 % de trabajadores en situación de pobreza, lo que viene a demostrar que no todo trabajo protege de la pobreza ni es garantía de integración social. Esta cuestión está muy relacionada con la evolución creciente de la jornada parcial, que para el último cuatrimestre de 2013 llega al 16,1 % del total de personas ocupadas.
- El aumento de la desigualdad se ha intensificado entre 2009 y 2012. La crisis ha impactado con dureza en la clase media y en los grupos de clases sociales bajas que ya estaban más desfavorecidos; aspecto que explicita también la saturación de las políticas sociales implementadas.

Corroboran este estudio sobre la pobreza y la desigualdad los datos ofrecidos en tres encuestas llevadas a cabo por la Fundación FOESSA (2014), en las que se aplica el sistema de indicadores para la medición de la exclusión social. Se constata que la pobreza y la desigualdad han aumentado considerablemente entre 2007 y 2013 en el contexto español: se ha pasado de 7,3 millones de personas a 11,7 millones; es decir, hubo crecimiento de un 60,6 %, lo que se traduce en 3,8 millones de hogares en situaciones de exclusión social, un aumento de 2,6 millones de hogares (esto es, un 48 % más). En consecuencia, la evolución de la exclusión más severa ha pasado en seis años de 2,7 millones a 5 millones (un 82,6 % más).

En el último informe de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN, 2016) se refleja que España, con el 9,2 % de la población de la Unión Europea, contribuye con el 11 % del total europeo de personas en pobreza y exclusión. En la Unión Europea el indicador de riesgo de pobreza y exclusión (ARPE) llega al 24,4 %, un total de 122,3 millones de personas. En el caso de España, el ARPE es del 28,6 %, un total de 13.334.573 personas.

A la luz de estos datos, se produce en España un aumento de la demanda en el Sistema Público de Servicios Sociales en torno a un 55 %, sobre todo de prestaciones vinculadas a la cobertura de necesidades básicas y de emergencia (Lima, 2011). Los datos publicados por el Consejo General del Trabajo Social (2016) nos muestran que en este contexto se generaron situaciones de necesidad cuyas demandas principales refieren al ámbito de la pobreza, la exclusión social, la garantía

de ingresos y la ayuda a personas en situación de dependencia, personas con discapacidad y población mayor. En línea con ese análisis, nos interesa enfatizar los siguientes aspectos:

135

- a) La atención a la dependencia de la población mayor y con discapacidad como objeto de intervención pública es de las principales demandas de la ciudadanía, lo que conlleva que adquiera un papel relevante en el conjunto de los servicios sociales. Desde el ámbito político, la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAAD, 2006) fue definida como el “cuarto pilar del Estado de Bienestar” (De Lorenzo y Martínez, 2006). Esto explica las grandes expectativas sociales que generó, al igual que la institucionalización de la atención a la dependencia como un cajón desastre para atender a población de edad avanzada, personas con discapacidad o trastornos mentales graves.
- b) Los servicios sociales cobran un especial sentido como escenario de análisis. La coyuntura de crisis económica ha provocado el incremento de la población demandante de prestaciones y recursos del sistema de servicios sociales públicos (Lima, 2011), al tiempo que, en principio, el nuevo derecho subjetivo creado en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia supone un aumento de potenciales usuarios (Rodríguez, 2011).

La Ley 39/2006 supone un episodio de cambio fundamental en la política social de atención a las personas mayores y con discapacidad en situación de dependencia. Desde los ochenta y hasta la promulgación de la Ley 39/2006, se han ido articulando paulatinamente distintos tipos de medidas y prestaciones orientadas a cubrir no tanto situaciones de dependencia —tal y como se entiende hoy día este concepto—, sino situaciones específicas de envejecimiento y de discapacidad (Marbán, 2012). Con la LAAD se desarrolla un derecho universal subjetivo para todos los individuos que, independientemente de la edad, acrediten su residencia de forma estable en España y que presenten uno de los grados de dependencia contemplados en la ley (moderada, severa o gran dependencia) (art. 26). Según este reconocimiento, tendrán derecho a una serie de servicios (residenciales, de día, ayuda a domicilio, teleasistencia...) o prestaciones económicas para atender a su cuidado.

No obstante, en este contexto existe una gran incertidumbre en cuanto a la garantía del sistema de dependencia englobado dentro de los servicios sociales. El aumento de la demanda por parte de la ciudadanía no va aparejado a una inversión social acorde con la situación. Los servicios sociales públicos deben atender, con menor financiación que en años anteriores, a un mayor número de ciudadanos con nuevas necesidades (Consejo General del Trabajo Social, 2016).

La ideología liberal sitúa en el epicentro de cualquier política la teocracia mercantil (Pérez, 2014), que implica que el foco de atención se ponga en los mercados, en las políticas de estímulo a la producción y la demanda, y no tanto en lo social. El énfasis en lo económico acaba apoderándose del discurso político y relegando a un segundo plano la acción social pública. Este hecho ha promovido, en el terreno de la implementación de las políticas públicas españolas, que la externalización de los servicios sociales a través de las entidades no lucrativas de acción social desempeñe un papel clave (Pérez Bueno, 2008; De Lorenzo y Álvarez, 2014).

Si bien es cierto que este proceso de externalización refuerza en España un debate *tradicional* en cuanto a sus riesgos, por entenderse como un pacto que debilita el Estado de Bienestar, desresponsabiliza a las administraciones públicas de los derechos de la ciudadanía y tiende a privatizar los servicios y las prestaciones públicas (Pastor, 2001). Por otro lado, el tercer sector³ de acción social propone modelos alternativos de sociedad, fomenta el debate, adelanta propuestas innovadoras, suple carencias sociales, protege la calidad de vida de sectores de población más desfavorecidos, aporta voces diferentes y actúa como grupos de presión (Pérez y Briones, 2014).

En este sentido, la finalidad de este trabajo pasa por revisar las oportunidades de emprendimiento social que se generan desde las organizaciones no lucrativas de acción social, en el ámbito de los servicios sociales en España. Para ello, nos centramos concretamente en las experiencias llevadas a cabo por cinco entidades del Movimiento Asociativo de la Discapacidad Física y Orgánica de la Provincia de Almería (España).

3 A lo largo de este artículo se hablará de *tercer sector* para hacer referencia a organizaciones que comparten la condición mínima de “no gubernamental”, “la distancia con el Estado”, la “no lucratividad de las empresas” (Roitter, 2004) y el fin social de mejora o incremento del bienestar social o de la calidad de vida de individuos, grupos o comunidades (De Lorenzo y Álvarez, 2014).

Marco teórico

Los límites financieros en las políticas sociales y la polémica sobre la eficacia del sector público (Estado) para dar respuesta a los problemas que afectan al bienestar social han presionado a favor del desarrollo de la democracia participativa canalizada a través de las llamadas organizaciones no gubernamentales, pero también de movimientos sociales que con el paso del tiempo se han transformado en organizaciones estables —tal como el movimiento de apoyo a la discapacidad— (Marbán y Rodríguez, 2006). En este contexto, cobra fuerza el debate sobre la sociedad civil, institucionalizada en el tercer sector como ¿nuevo? actor en la satisfacción de las necesidades.

Marbán y Rodríguez (2006) enfatizan en el papel histórico de los movimientos sociales como agentes en la detección y visualización de los problemas sociales, cuya función principal era la reivindicación y exigencia en la instauración y en el cumplimiento de los derechos. Marbán (2007) señala que incluso en las últimas políticas públicas para personas con discapacidad y mayores, como es el caso de la LAAD, el tercer sector de la discapacidad ha desempeñado una función crucial y un esfuerzo reseñable para que se reconocieran en la ley los derechos de las personas con discapacidad. Por otra parte, también es cierto que las organizaciones de acción social se están enfocando hacia la gestión y prestación de servicios para sus asociados o externalizados por las administraciones públicas.

Es precisamente este último aspecto (el tipo de colaboración con el Estado) uno de los temas que mayor debate está suscitando en torno al papel actual del tercer sector de la discapacidad (Jiménez y Huete, 2010). En particular, nos referimos al debate sobre si el posicionamiento y la colaboración del tercer sector con el Estado de bienestar puede ser considerada como una asistencialización encubierta de ciertos aspectos de la política social, o como una nueva forma de provisión privada de la cosa pública que apenas causa perjuicio para la igualdad y universalidad en el acceso a los programas de bienestar social (Marbán, 2007).

Como señala Rodríguez (2007), es importante resaltar que las políticas europeas en esta materia son una combinación, con mayor o menor intensidad, de:

- a) Universalismo creciente pero limitado de la acción del Estado, que garantiza una financiación básica del sistema junto a una regulación general compartida con la regulación regional.

- b) Extensa e intensa responsabilidad familiar en cuanto a cuidado. El modelo nórdico trata de recuperar y reforzar la responsabilidad familiar; el modelo continental, de mantenerla con ayudas importantes al cuidador/a; el modelo mediterráneo, sobre todo el español, se encuentra en un momento de transición hacia nuevas formas de cuidados familiares e informales en general.
- c) Gestión descentralizada (planificación regional y centralidad de los municipios en la gestión de los servicios y las prestaciones) apoyada en un sector privado con un papel destacado (sustitución creciente de la prestación de servicios públicos del Estado por la prestación por parte de empresas y tercer sector).
- d) Importancia en auge de la persona afectada y la familia en la elección de aquella combinación de prestaciones sociales que sea adecuada a sus necesidades, dentro de los límites financieros que imponen las leyes de atención a las situaciones de dependencia y las distintas fórmulas nacionales de planes individuales de cuidados.

Para los representantes del propio tercer sector de la discapacidad, este aparece, entonces, como un actor privilegiado para colaborar en el desarrollo de nuevas estrategias y servicios, porque se basa en la participación de los ciudadanos, de los propios beneficiarios, para satisfacer sus necesidades (Fernández, 2004; Pérez, 2008; De Lorenzo y Álvarez, 2015). Las entidades del tercer sector de la discapacidad han evolucionado desde dar visibilidad y aumentar la conciencia social de unas carencias y necesidades en la sociedad, y ganar fuerza reivindicativa ante los poderes públicos, hacia dar una respuesta propia en forma de prestación de servicios (Marbán *et al.*, 2012). No obstante, si bien las organizaciones no gubernamentales están adquiriendo un papel primordial en el ámbito de la acción social para combatir la actual crisis económica⁴, las organizaciones del tercer sector también están sufriendo los recortes (PricewaterhouseCoopers, 2014).

La crisis económica y financiera que se inicia en 2008, y agudizada en 2011 y 2012, ha supuesto todo un reto para el tercer sector, ya que no solamente se ha producido una reducción progresiva de los ingresos procedentes del sector público, sino un aumento de la demanda social con el agravamiento de las situaciones de exclusión social y laboral. Esta situación ha conducido a las organizaciones sociales

⁴ Estas organizaciones atienden a aquellas personas y sectores más desfavorecidos, tratando de paliar los efectos que están provocando los drásticos recortes sociales y el aumento del desempleo.

a realizar un doble esfuerzo organizativo e institucional. El esfuerzo organizativo se ha traducido, además de los ajustes internos y mejoras de gestión de las entidades, en una notable articulación del sector (Marbán *et al.*, 2012).

Metodología

Este trabajo se plantea con una orientación autoetnográfica, propia de la metodología cualitativa, incorporando la práctica y la experiencia como forma de conocimiento (Guerrero, 2014). La reflexividad de este trabajo surge del conocimiento multisituado (Haraway, 1995) como enfoque metodológico, por el espacio privilegiado que tiene la profesión del trabajo social entre la investigación y la práctica. La aportación analítica deriva de mi labor como director de Innovación, Comunicación y Desarrollo en la Federación Almeriense de Asociaciones de Personas con Discapacidad (FAAM), España, entre 2014 y 2015.

Esta institución aglutina dieciocho asociaciones de personas con discapacidad física y orgánica en la provincia de Almería, que representan a más de 12.000 socios y socias. Una parte de su actividad se dedica a dar soporte a sus asociaciones miembro en materia de defensa jurídica, apoyo informático, comunicación o elaboración de proyectos. Además, tiene también una marcada línea de gestión de servicios privados y concertados que dan empleo directo a unas 400 personas y cerca de 900 empleados, contando con la plantilla de las asociaciones que auspicia.

La FAAM tiene una tercera área de trabajo enfocada a la reivindicación y exigencia en la instauración y el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad. Estas tres dimensiones de actividad no operan cada una por separado, sino que están relacionadas, se retroalimentan y complementan. Gran parte de mi trabajo consiste en vincular y dar cierta coherencia a estas tres áreas; por ejemplo, con la elaboración de compromisos electorales en materia de inclusión y derechos de las personas con discapacidad para los programas de las formaciones políticas en las elecciones al Parlamento Europeo.

Participamos también en las alegaciones al Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, así como en las distintas comisiones realizadas en los meses anteriores a las Elecciones Autonómicas del 22 de marzo de 2015, o en la elaboración de propuestas para las elecciones municipales del 24 de mayo de 2015. Con el desarrollo de estas actividades se trata de traducir las necesidades de las personas con discapacidad en reivindicaciones políticas.

Con esta labor profesional voy concretando una clara preocupación por cómo se reparte el peso que van adquiriendo las demandas ante la Administración Pública, desde un enfoque más centrado en la gestión interna o desde una visión más reivindicativa que exija el cumplimiento de los derechos del colectivo de la discapacidad. Estos elementos se incorporan al objeto de estudio por cuanto exploramos el terreno de la acción social y observamos el papel que desempeña esta tendencia de gestión de recursos en el tercer sector (Marbán y Rodríguez, 2006, 2012).

En relación con este planteamiento, hemos ampliado las fuentes de conocimiento a través del análisis documental de aportes secundarios o de revisión bibliográfica sobre las políticas y las prácticas de intervención con población con discapacidad (libros, artículos, informes, declaraciones, evaluaciones, guías, manuales, planes y programas). En esta parte nos ha interesado, primeramente, realizar un análisis temático o de contenido, clasificando el corpus de los textos de investigación con el objetivo de homogeneizar y segmentar aquellos más relevantes para este artículo (Blaxter, Hughes y Tight, 2008). Para este proceso utilizamos la herramienta informática RefWorks®. En una segunda acción hemos efectuado un análisis del discurso (Alonso, 1998) de dichas fuentes, obteniendo así el abanico de significados y enunciados producidos desde los distintos escenarios o contextos (político, administrativo y operativo) y asociados al papel que desempeña el tercer sector de la discapacidad en la gestión de servicios sociales.

Resultados de la experiencia

El análisis del sector se realiza a partir de las experiencias de cinco entidades no lucrativas del ámbito de la discapacidad en la provincia de Almería (España): la FAAM, la Asociación de Personas con Discapacidad Verdiblanca, la Asociación de Personas con Discapacidad “El Saliente”, Asociación de Personas con Discapacidad Murgi y Asociación de Personas con Discapacidad “La Esperanza”. Tanto Verdiblanca como El Saliente, Murgi y La Esperanza son entidades asociadas que forman parte de FAAM.

Estas cinco asociaciones no lucrativas también están calificadas como Centros Especiales de Empleo (CEE) de iniciativa social. Los CEE en España están formados por al menos un 70% de personas con discapacidad con una certificación de un 33%. La creación de este tipo de empleo protegido se inició al amparo de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI) de 1982. En la actualidad,

los CEE forman parte de las competencias asumidas por las distintas comunidades autónomas españolas en sus políticas activas de empleo. En las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla asumen la competencia de los CEE el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

En términos de relaciones laborales, los CEE mantienen un funcionamiento similar al de una empresa ordinaria, por lo que sus trabajadores reciben una retribución económica por la actividad que desempeñan. Si bien los CEE reciben incentivos de la administración pública para aumentar la propensión de los empleadores a contratar personas con discapacidad, su objetivo es erradicar el aparente diferencial de costes entre personas con y sin discapacidad, reforzando de esta manera el incentivo a su contratación. Los incentivos pueden ser fiscales, laborales o pueden tener que ver con el apoyo para la adaptación de los puestos de trabajo (KPMG *et al.*, 2013).

Entre los centros especiales de empleo tienen especial relevancia aquellos cuya iniciativa se considera social, como es el caso de los CEE que se presentan en este artículo. Los CEE de iniciativa social están promovidos y participados en más de un 50 %, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus estatutos (ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social).

De igual manera, aquellos cuya titularidad corresponda a sociedades mercantiles en las que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas, ya sea de forma directa o indirecta, a través del concepto de sociedad dominante regulado en el art. 42 del Código de Comercio, y siempre que en todos los casos en sus estatutos o en acuerdo social se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios para la creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social. En todo caso, debe tenerse la facultad de optar por reinvertirlos en el propio centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social (KPMG *et al.*, 2013).

En cuanto a los años de experiencia de las entidades que se muestran en este trabajo, nos encontramos con una horquilla ente los 30 años y los 10 años. En concreto, el CEE de Verdiblanca fue creado en 1987, El Saliente en 1992, FAAM en 1995, Murgi en 2003 y La Esperanza en 2007. Por otro lado, las líneas de acción que han ido desarrollando estas organizaciones y que ofrecen como servicios en la actualidad son principalmente:

- 142
1. Centros de día para personas mayores en situación de dependencia.
 2. Residencias de gravemente afectados para personas con discapacidad física y orgánica.
 3. Centro de estancias diurnas con terapia ocupacional para personas con discapacidad física y orgánica.
 4. Atención integral individualizada (psicología, fisioterapia, logopedia...).
 5. Escuelas infantiles.
 6. Servicios de atención educativa a centros escolares.
 7. Transporte adaptado.
 8. Servicios de limpieza de edificios y locales.
 9. Servicios de restauración, *catering* y comidas a domicilio.
 10. Consultoría de accesibilidad.
 11. Consultoría de formación.
 12. Ordenación de vehículos.
 13. Vigilantes.
 14. Reparación y mantenimiento de ayudas técnicas.
 15. Lavandería: lavado, limpieza y teñido de prendas textiles.
 16. Mantenimiento de edificios.
 17. Jardinería.
 18. Cultivo de hortalizas.
 19. Diseño y confección de moda flamenca.
 20. Servicio de asesoramiento y gestión administrativa.
 21. Gestión de centros de protección de menores.
 22. Desinfección, desratización y desinsectación.
 23. Ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia.
 24. Taller mecánico.
 25. Construcción y reformas.
 26. Servicio de asesoramiento nutricional.

En cuanto al volumen de actividad de estos cinco CEE (FAAM, 2015), encontramos que su implantación territorial se centra fundamentalmente en la provincia de Almería. El número de centros y servicios prestados es más significativo en la capital (8 centros y 151 servicios). No obstante, la expansión de los centros en municipios de la provincia de Almería también es considerable, como pueden ser Centros de Día, ocupacionales o residenciales para personas con discapacidad o en situación de dependencia. El número total de centros que gestionan estas en-

tidades en los 36 municipios de la provincia de Almería donde tienen presencia es de 30. Con la red de centros y servicios implantados en toda la provincia de Almería alcanzan los 1969 usuarios directos atendidos.

Los clientes de estas entidades son principalmente las administraciones públicas (Junta de Andalucía, Ayuntamientos y Diputación Provincial de Almería), que representan un 80% de sus clientes, así como otras organizaciones no lucrativas y empresas mercantiles, que significan en torno al 15%, y clientes particulares, personas físicas, que representan un 5% del total. La cifra total de negocio de estas cinco organizaciones es de 12,4 millones de euros (FAAM, 2015).

La externalización de servicios sociales públicos, con un marcado carácter subvencionador y financiador en la gestión pluralista del bienestar, a través del tercer sector de acción social en España ha potenciado que estas entidades de iniciativa social se especialicen en atender problemas sociales operando en el mercado. En este sentido, la Ley 39/2006 ha supuesto para el tercer sector de acción social de la discapacidad, entre otras cuestiones, una proliferación en la gestión indirecta de servicios sociales públicos.

En los casos que nos ocupan, la FAAM gestiona, en el marco de la LAAD, 10 centros de estancias diurnas para personas mayores, una residencia y un centro ocupacional para personas con discapacidad física gravemente afectadas y un servicio de ayuda a domicilio. También dentro del ámbito de la atención a las personas en situación de dependencia se gestionan dos centros de atención infantil temprana y el servicio de comidas a domicilio.

El Saliente, por su parte, gestiona una Residencia y Unidad de Estancia Diurna para personas con discapacidad gravemente afectadas, un centro ocupacional, un centro de atención integral y cuatro centros de estancias diurnas para personas mayores. También gestiona dos centros de protección de menores que, aunque no forman parte de la red específica de centros y servicios de la LAAD, atienden a menores con discapacidad, con necesidades educativas especiales y en situación de desamparo.

La entidad Murgi gestiona un centro ocupacional para personas con discapacidad, pero su oferta de servicios está más diversificada, al igual que La Esperanza y Verdiblanca, cuya línea más empresarial se centra en los servicios de limpieza que prestan en 140 centros de trabajo repartidos por una veintena de municipios de la geografía almeriense. Por otro lado, la ordenación de vehículos se caracteriza por ser una línea de servicio con bastante incidencia en la actividad total de estas entidades y que desarrollan tanto Murgi, Verdiblanca y la Esperanza. En cuanto

al capital humano, cuentan con 857 trabajadores, de los que un 71,6 % tiene discapacidad. De estos, 630 son mujeres (73,4 %) y 227 hombres (26,6 %). Un 52,27 % son puestos fijos. En los últimos diez años se ha incrementado el número de empleo en un 250 %, pasando de 341 personas empleadas en 2004 a 857 personas en 2014 (FAAM, 2015). Esa tendencia se ha mantenido en el ejercicio de 2015 y 2016 (FAAM, 2016).

El análisis de los datos disponibles a través de la memoria de gestión de la Federación Almeriense de Asociaciones de Personas con Discapacidad (2015) permite estimar el retorno a la sociedad con su actividad. Por cada 100 euros invertidos por la administración pública en los CEE de iniciativa social de Almería (vía subvenciones del coste salarial, bonificaciones de la seguridad social, ayudas para inversiones y subvenciones a las unidades de apoyo), los CEE de esta experiencia han conseguido retornar a la sociedad 253,25 euros. Un 46,58 % son aportaciones directas para los trabajadores con discapacidad de los CEE (vía salarios, descontados aportaciones de la seguridad social e IRPF).

Un 36,70 % son aportaciones directas para el desarrollo económico de la comunidad (vía salarios y contribución a la actividad económica mediante compras de materiales o productos, o a través de contratación de servicios necesarios para la producción o actividad de los CEE). El 16,72 % son ingresos directos para la administración (vía impuestos, IVA, IRPF y otros tributos y aportaciones a la seguridad social).

Reflexiones sobre la experiencia

Las personas con discapacidad tienen mayores dificultades de acceso al empleo y menores tasas de actividad laboral que las personas sin discapacidad (KPMG *et al.*, 2013). La tasa de empleo en España de las personas con discapacidad es de un 23,4 %, que distan significativamente de los evidenciados para la población general, que se sitúa en el 60,9 %, estableciéndose así una diferencia de 37,5 puntos porcentuales (ONCE, 2017).

En un contexto español de crisis económica con fuertes caídas en la contratación de la población en general, los contratos celebrados con personas con discapacidad han experimentado un fuerte incremento debido al aumento de la contratación temporal en los CEE, mientras que los contratos a personas con discapacidad en empresas ordinarias han sufrido un retroceso superior al de los contratos de las personas sin discapacidad (Rodríguez, 2012).

Podría interpretarse que los centros especiales de empleo analizados constituyen una oportunidad laboral para las personas con discapacidad, especialmente dado el volumen de empleo generado, la apuesta por el empleo de personas con especiales dificultades de empleabilidad y dada la estabilidad laboral que ofrecen incluso en un entorno como el actual, marcado por las dificultades económicas. En el caso de las cinco entidades que se muestran en esta experiencia, un 52,27 % son puestos fijos.

No obstante, cabe tener en cuenta la tradición de los CEE como sistema de empleo protegido para personas con discapacidad enfocados a la rehabilitación o readaptación profesional, cuya finalidad es conseguir el tránsito de los trabajadores con discapacidad a un empleo ordinario (Vidal, 1998). En cierta medida, los argumentos en contra de los CEE se sitúan en esta línea; hacen referencia a que estos sistemas de empleo propician cierta exclusión o segregación en la medida en que constituyen un punto de destino y no un medio de tránsito al empleo en el mercado de trabajo ordinario (Rodríguez, 2012). En efecto, la finalidad de los CEE no es únicamente —como cualquier otra empresa— realizar una actividad productiva de bienes o servicios, participando regularmente en las operaciones de mercado, sino que han de constituir para las personas con discapacidad un entorno de inclusión al mercado ordinario de trabajo.

A pesar de que en la actualidad las tasas de transición de los CEE a la empresa ordinaria son muy bajas, entre el 1 y el 5 % (Rodríguez, 2012), se considera que también debe hacerse una lectura positiva del papel que desempeña esta tipología de centros en relación con la inclusión social de las personas con discapacidad; concretamente en aquellos CEE de índole social con modelos de gestión responsables, éticos y sostenibles. En el caso de las cinco entidades que se desarrollan en este artículo, sus CEE han contribuido al crecimiento del empleo entre las personas con discapacidad en un periodo de especial vulnerabilidad económica y social para el colectivo. Estos centros desarrollan un modelo de gestión donde, en la mayoría de los casos, se proporciona una formación profesional totalmente nueva para el empleado que le capacita para el desempeño de la actividad laboral.

Este es el caso, por ejemplo, de la formación impartida por FAAM para que las personas con discapacidad insertas en sus programas de empleabilidad puedan adquirir el certificado de profesionalidad en atención a personas dependientes en el domicilio. Obtener esta certificación es obligatoria en España para desarrollar una actividad profesional de cuidado de personas mayores, personas con discapacidad o personas en situación de dependencia en los domicilios particulares, ya sea trabajando por cuenta ajena o propia.

En este sentido, la FAAM ha desarrollado distintas convocatorias de cursos de formación de 600 horas presenciales, dirigidas a personas con discapacidad y bonificadas por diferentes obras sociales de fundaciones bancarias. Una vez finalizado el periodo de formación, la FAAM adquiriría un compromiso de contratación de un 40% del alumnado. De esta forma, las personas con discapacidad inscritas en el programa pasan de ser potenciales personas en situación de dependencia a actores activos, no solo en la atención de personas en situación de dependencia, sino en su propio proceso vital, a través de una nueva formación, un trabajo remunerado y favoreciendo su desarrollo personal y social.

El sector servicios es el mayor sector de actividad en el que se desenvuelven las personas con discapacidad en la tipología de CEE (KPMG *et al.*, 2013). También es el caso de las cinco experiencias que estamos desgranando. La externalización de servicios sociales públicos, con un marcado carácter subvencionador y financiador en la gestión pluralista del bienestar, a través del tercer sector de acción social en España ha potenciado que estas entidades de iniciativa social se especialicen en atender a problemas sociales operando en el mercado. En este contexto, cobra especial relevancia una serie de aspectos en las dinámicas de funcionamiento interno y externo de las entidades de este sector. Las prioridades de acción hacia la gestión de servicios no están exentas de riesgos.

Muchas entidades se han visto impactadas por el desempleo, la pérdida de liquidez y la gran dependencia de la financiación pública, que han provocado amplias deudas con entidades bancarias. En realidad, estos problemas no son nuevos, sino que emergen con mayor virulencia en época de crisis económica (Javier de la Nava, 2010). Durante el desarrollo de mi labor como director de Innovación, Comunicación y Desarrollo de FAAM, la actividad de esta organización ha estado marcada por los retrasos de la Administración en los pagos por los servicios prestados y por la paralización de las ayudas a la contratación para personas con discapacidad. Estos hechos ocupaban la mayor parte de las actividades realizadas en materia de denuncia institucional ante los poderes públicos.

En este sentido, para alertar de la deuda acumulada por la Junta de Andalucía de 2,8 millones y medio de euros, se realizaron diversos actos públicos reivindicativos y numerosas reuniones con distintos representantes públicos durante 2015. En junio de este año, el Comité Estatal de Representantes de Personas con Discapacidad en Andalucía denuncia una deuda de la Administración Andaluza a las asociaciones miembro de Cermi-Andalucía de unos 50 millones de euros (CERMI-Andalucía, 2015). En julio de 2015, la Federación Almeriense de Aso-

ciaciones de Personas con Discapacidad (FAAM), que aglutina 18 asociaciones de la provincia, alertó que la Junta de Andalucía debía a sus entidades más de 2,8 millones de euros (FAAM, 2015b).

Los retrasos en los pagos por la prestación de servicios y las deudas acumuladas por parte de las distintas administraciones públicas suponen una amenaza para las entidades. Como destaca Sasía (2009), las organizaciones cuya fuente principal de ingresos es de origen público corren un riesgo elevado de tesorería generado por las demoras en los pagos de las Administraciones Públicas, que la obligan a abrir nuevas líneas de crédito con entidades financieras. Estos préstamos suponen un coste elevado de intereses y, además, muchas de estas entidades bancarias, sabedoras de la situación, están denegando los créditos a las organizaciones cuya financiación depende exclusivamente de fondos públicos.

Estos hechos evidencian que a la hora de explicar los casos de éxito de este tipo de centros, no podemos pensar que se refieren tan solo a la participación en la provisión de servicios sociales públicos, sino en modelos de gestión de organizaciones competitivas, eficientes, creadoras de valor añadido y capaces de maximizar el retorno (KPMG *et al.*, 2013). En el caso de estas cinco entidades, se trata de organizaciones con una avalada trayectoria local que genera confianza en los distintos operadores implicados (administraciones públicas, entidades de crédito, organizaciones, clientes y sociedad en general). Se trata de centros que cuentan con el reconocimiento en el marco local en el que operan económicamente, y centran sus esfuerzos en visibilizar la labor social desarrollada. Estas organizaciones vertebran tres ejes en su gestión:

- a) Empleabilidad del colectivo de la discapacidad, fundamentalmente a través de planes individualizados de formación, desarrollo de ajustes y apoyos necesarios, desarrollo del plan de carrera y óptimas condiciones salariales.
- b) Competitividad, por medio de la profesionalización de la gestión, la unidad y colaboración entre distintas organizaciones, conformando por ejemplo UTE (Unión Temporal de Empresas), apostando por la innovación y aprovechando los incentivos, ayudas y bonificaciones recibidas por constituirse como CEE.
- c) Confianza, trabajando en un modelo de gestión transparente, con un elevado rigor y control al reinvertir los beneficios en el propio centro especial de empleo o en iniciativas sociales análogas, y actuando en ocasiones como un actor voluntario en acciones de desarrollo comunitario, en un marco de cooperación con las administraciones públicas y otros agentes locales.

Conclusiones

148

La contribución de la iniciativa social en la gestión de servicios sociales públicos en España no está exenta de fricciones y debates que, desde distintas perspectivas, terminan posicionándose a favor o en contra. Ante la ineludible realidad de encontrarnos en un contexto social, económico y político que prioriza la participación del tercer sector de iniciativa social en la provisión de servicios sociales públicos, el objetivo de este texto ha estado marcado por visibilizar experiencias prácticas, desde lo local, en la gestión indirecta de servicios sociales públicos. Cabe resaltar la importancia de estas prácticas en cuanto al crecimiento de empleo generado y al impacto en el desarrollo local y sostenible que supone.

El desarrollo de estas iniciativas emprendedoras evidencia un aumento en el empleo y la empleabilidad de las personas con discapacidad en la provincia de Almería (España). Otros estudios también visibilizan esta tendencia en el contexto estatal (KPMG *et al.*, 2013). Las estrategias desarrolladas por estas entidades de la discapacidad redundan en una mejora de la formación profesional y en la inserción laboral de un colectivo con especiales dificultades de inclusión social.

En este aspecto, la reciente crisis económica que ha sufrido España aumentaba el riesgo del colectivo de personas con discapacidad, que, por otro lado, ha encontrado en estos modelos de emprendimiento una protección, un amparo o *resguardo* ante el posible aumento de factores de exclusión. Como hemos avanzado, estas iniciativas no solo han favorecido la empleabilidad del colectivo, sino que también han permitido desarrollar una red de servicios sociales para mitigar la incidencia de las situaciones de vulnerabilidad de las personas con discapacidad en el entorno local.

Ciertamente, los recortes presupuestarios de las administraciones públicas, producidos durante este contexto de crisis, han dificultado la gestión interna de las organizaciones de acción social. En este sentido, el desarrollo exitoso de las iniciativas emprendedoras ha radicado en la coherencia entre su misión de iniciativa social y la gestión más empresarial de estas entidades. En estos centros ha primado la función social, potenciando las acciones de inserción del colectivo de la discapacidad y apoyando iniciativas de sensibilización y desarrollo comunitario. Estos casos han desarrollado prácticas emprendedoras que han legitimado su reconocimiento como agentes sociales necesarios y relevantes en el desarrollo local.

En definitiva, este conjunto de experiencias muestra la capacidad de estas organizaciones para operar de forma competitiva en el mercado, pero además creando

un valor añadido: aumentando la empleabilidad y el empleo de las personas con discapacidad, ejerciendo un papel activo como agente social y siendo capaces de maximizar el retorno económico a la Administración Pública.

Referencias

- Alonso, L. E. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.
- Blaxter, L., Hughes, C. y Tight, M. (2000). *Cómo se hace una investigación*. Barcelona: Gedisa.
- Castel, R. (2014). Los riesgos de exclusión social en un contexto de incertidumbre. *Revista Internacional de Sociología*, 72(Extra 1), 15-14.
- CERMI-Andalucía (2015). *CERMI-Andalucía expresa una vez más su malestar por la dramática situación que vive el sector desde hace ya varios años*. Recuperado de http://www.cermi.es/ES_ES/NOTICIAS/Paginas/Inicio.aspx?TSMEIdNot=6647
- Consejo General del Trabajo Social (2016). *II Informe sobre los Servicios Sociales en España*. Madrid: Autor.
- De Lorenzo, R. (2015). La Convención, un desafío inaplazable. En E. Alcaín (Dir.) y G. Álvarez (coord.), *La Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad. De los derechos a los hechos* (pp. 9-42). Valencia: Tirant lo Blanch.
- De Lorenzo, R. y Álvarez, G. (2014). Las fundaciones como parte del Tercer Sector. En L.C. Pérez (Ed.), *Sociedad civil, inclusión social y sector fundacional en España* (pp. 127-157). Madrid: Cinca.
- De Lorenzo, R. y Martínez, A. (2006). La futura Ley de Dependencia como pilar fundamental de la Protección Social en España. *Revista Española del Tercer Sector*, 3, 49-80.
- EAPN (2016). *6.º Informe anual sobre el estado de la pobreza y la exclusión social en España*. Madrid: Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social.
- Federación Almeriense de Asociaciones de Personas con Discapacidad (FAAM) (2015a). *Memoria anual 2014-2015*. Almería: FAAM.
- Federación Almeriense de Asociaciones de Personas con Discapacidad (FAAM) (2015b). *La Junta paraliza dos millones de euros para trabajadores con discapacidad de Almería*. Recuperado de <http://www.faam.es/index.php/actualidad/item/la-junta-paraliza-dos-millones-de-euros-para-trabajadores-con-discapacidad-de-almeria>
- Federación Almeriense de Asociaciones de Personas con Discapacidad (FAAM) (2016). *Memoria anual 2015-2016*. Almería: Autor.
- Fernández, J. S. (2004). La cultura política y democrática del voluntariado social. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 55, 27-44.
- Fundación FOESSA (2014). *Análisis y perspectivas 2014: precariedad y cohesión social*. Madrid: Cáritas.
- Guerrero, J. (2014). El valor de la auto-etnografía como fuente para la investigación social: del método a la narrativa. *Azarbe. Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 3, 237-242.

- Haraway, D. J. (1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.
- Javier de la Nava, T. (2010). Empresa y discapacidad, converger a la inteligencia, no doblegar la voluntad. En L. C. Pérez (Dir.), *Discapacidad, tercer sector e inclusión social* (pp. 347-364). Madrid: Cinca.
- Jefatura del Estado de España (1982). Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (vigente hasta el 04 de diciembre de 2013). BOE de 30 de abril de 1982.
- Jefatura del Estado de España (2006). Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. *Boletín Oficial del Estado*, 299.
- Jiménez, A. y Huete, A. (2010). Políticas públicas sobre discapacidad en España. Hacia una perspectiva basada en los derechos. *Revista Política y Sociedad*, 47(1), 137-152.
- KPMG, Fundación ONCE y FEACEM (2013). *Presente y Futuro de los Centros Especiales de Empleo*. Madrid: Fondo Social Europeo.
- Lima, A. (2011). Servicios sociales, trabajo social y crisis. *Servicios Sociales y Política Social*, 93, 82-92.
- Llano, J. C. (2015). *Informe sobre el estado de la pobreza*. Madrid: Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN).
- Lorenzo, F. (2014). Pobreza y exclusión social en España: consecuencias estructurales de nuestro modelo de crecimiento. *Ehquidad*, 1, 91-114.
- Marbán, V. (2007). Tercer sector, Estado de Bienestar y política social. *Política y Sociedad*, 44(2), 153-169.
- Marbán, V. (2012). Actores sociales y desarrollo de la Ley de Dependencia en España. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 70(2), 375-398.
- Marbán, V. y Rodríguez, G. (2006). Estado de bienestar y tercer sector social en España. El estado de la investigación social. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 56, 117-139.
- Marbán, V. y Rodríguez, G. (2012). Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción del bienestar. *Presupuesto y Gasto Público*, 71, 61-82.
- Marbán, V., Montserrat, J., Morán, E. y Rodríguez, G. (2012). *El sector de la discapacidad: realidad, necesidades y retos futuros*. Madrid: Cinca.
- ONCE (2017). *La situación de las personas con discapacidad en el mercado laboral. Informe General*. Madrid: Autor.
- Pastor, E. (2001). Iniciativa social y trabajo social comunitario. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 9, 169-191.
- Pérez, A. (2014). *Subversión feminista a la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficante de sueños.
- Pérez Bueno, L. C. (2008). Tendencias de cambio del Tercer Sector en Europa y en España. *Revista Española del Tercer Sector*, 10, 195-197.
- Pérez, M. T. y Briones, A. J. (2014). Emprendimiento y responsabilidad social en las organizaciones dirigidas a la actividad en materia de servicios sociales: estudio de casos en la Región de Murcia, España. *Cooperativismo y Desarrollo*, 104(22), 69-81.
- PricewaterhouseCoopers (2014). *La reacción del Tercer Sector Social al entorno de crisis*. Barcelona: ESADE.
- Rodríguez, G. (2007). El marco institucional de la protección social de la dependencia en España. *Estudios de Economía Aplicada*, 25(2), 341-372.
- Rodríguez, G. (2011). El desarrollo de la política social de promoción de la autonomía

y atención a las personas en situación de dependencia en España (2007-2009). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2, 1-31.

Rodríguez, V. (2012). El empleo de las personas con discapacidad en la gran recesión: ¿son los Centros Especiales de Empleo una excepción? *Estudios de Economía Aplicada*, 30(1), 237-260.

Roitter, M. (2004). El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil. En D. Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempo de globalización* (pp. 19-37). Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Sasía, P. (2009). ¿Cuáles cree que son los principales problemas de financiación de las entidades sociales del Tercer Sector? En *Homs*

I Ferret (coord.), *Los retos del Tercer Sector ante la crisis* (pp. 52-55). Madrid: Fundación Luis Vives.

Velasco, G. (2012). Crisis de la construcción social de la normalidad capitalista. En L. Cadahia y G. Velasco (comps.), *Normalidad de la crisis/crisis de la normalidad*. Madrid: Katz.

Vidal, A. (1998). Los Centros Especiales de Empleo como puente hacia el microemprendimiento de las personas con discapacidad. *Revesco. Revista de Estudios Cooperativos*, 65, 73-114.

Zurdo, A. y López, M. (2013). Estrategias e imágenes sobre la crisis en el espacio social de la “nueva pobreza”. Representaciones sociales y atribuciones causales. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 31(2), 383-433.